UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

MARIA RITA MANZANO BORBA

A exploração de bauxita em Juruti (PA) e o modelo “Juruti Sustentável”

São Paulo

2012

MARIA RITA MANZANO BORBA

<mariaritaborba@gmail.com>

A exploração de bauxita em Juruti (PA) e o modelo “Juruti Sustentável”
Contribuições aos estudos do desenvolvimento e conflitos ambientais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, como requisito para a obtenção do título de mestre em Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Élvio Rodrigues Martins

São Paulo

2012

Dedicado ao Professor Aziz Ab’Saber (1924-2012) que com seu entusiasmo e sabedoria me inspirou a estudar a Amazônia.

Ao meu pai Jorge,
sempre.

Agradecimentos

Em primeiro lugar eu agradeço à minha família que ao longo dos anos, dos almoços de domingo e das discussões calorosas me provocaram e me instigaram a conhecer o mundo e tentar entender um pouco sobre seus meandros e mistérios. Aos meus avós (Pilar e Thomaz), minha mãe e meus irmãos (Otávio e Tomás – meu assistente de pesquisa de campo) por estarem sempre ao meu lado, mesmo na distância.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Élvio Rodrigues Martins, pela oportunidade em desenvolver esse trabalho e ao CNPQ e Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana pelo apoio nos meses que antecederam o fechamento da pesquisa.

Agradeço ao professor Dr. James Van Alstine pela confiança e parceria, em Juruti e em Londres, e à Universidade de Leeds por viabilizar minhas viagens a Juruti. Sem esse apoio e de Johannes van de Ven a pesquisa certamente perderia as ricas contribuições provenientes do campo.

E por falar em campo, agradeço à Juruti e às pessoas que possibilitaram que eu conhecesse esse lugar, pelo qual tenho tanto carinho: Cecília Ferraz e Mario Monzoni.

Além da experiência acadêmica, Juruti me presenteou com amigos para a vida, “de cá” e “de lá”.

“De cá”: Daniela Gomes Pinto, amiga, professora, confidente, revisora, provocadora, que com sua competência profissional se tornou um modelo para mim, além de me presentear com sua amizade. Allan Grabarz, fiel companheiro Fiel, de debates acalorados e filosóficos, de mudanças e de Corinthians, que sempre soube a palavra certa para me encorajar, mesmo com toda sua rabugice. Livia “Helga” Pagotto, companheira de jornada sempre certa em puxar meus pés pro chão. Denise Maranhão, Márcio “Babi” Halla, “Reitchel” Costa, Claudinha Borges pela parceria e ensinamentos.

“De lá”: Elineide, por tudo – tudo mesmo. Dona Lene, Raul, Seu Edmar, do Stylus Bar, pelos deliciosos peixes na brasa, pelo baião de dois e pelo vinagrete inesquecível (!), e acima de tudo pelo carinho e atenção. Essas quatro pessoas fizeram de Juruti uma das minhas casas e terão minha admiração e carinho sempre.

Muitas outras pessoas e instituições de Juruti foram fundamentais para o desenvolvimento desse trabalho. Mesmo sob o risco de deixar alguém de fora eu não poderia não citá-las aqui: Gustavo, Viviane, Dra. Eva, Sidne, Junior, Seu Lucemir e colônia Z-42,

Christian, Zequinha, São Pedro e STTR, D. Graciede, Conselho Tutelar, D. Cleane, Nícia, Marlena, Anne, Juana, e tantas outras.

Agradeço especialmente às lideranças comunitárias do Batata, São Raimundo do Mentai, São Pedro, Vila Castanhal e São Benedito que viabilizaram as entrevistas e a realização das oficinas. A todos os participantes agradeço pelo tempo e pela paciência em me ensinar sobre a realidade local.

De Juruti eu levo apenas boas lembranças, amigos e saudades.

Mas esse trabalho não foi só campo. Distante do calor amazônico algumas pessoas também foram fundamentais.

Não há palavras para agradecer a Paulinha. Felizmente ela sabe exatamente o que eu gostaria de escrever aqui. Sem seu apoio até o último minuto, literalmente, esse trabalho não existiria. Agradeço pelas revisões de última hora, pelas longas conversas, pelo apoio e força nos momentos difíceis e, acima de tudo, pela amizade.

Agradeço quase sem palavras também ao André Baldráia, pelo apoio no momento mais difícil, por encontrar tempo para me ajudar com os assuntos mais densos, pela didática e pela amizade.

Marina Castro, JuZapata, Ledinha, Renata(s) Sampaio e Smocowski, Alê, Junior, Dani Alfonsi, Fabi Valdoski, Bárbara, Tatiana, Eleanor e Profa. Dra. Eveline Bouteiller: responsáveis por revisões e contribuições importantes, em momentos cruciais.

E agradeço ao Federico pelo companheirismo e paciência durante os momentos difíceis do processo de pesquisa e da vida. Obrigada por estar ao meu lado.

Last but not least, agradeço à Geografia que me proporcionou conhecer pessoas incríveis. Afinal, **Geografia é Amor, Carinho e Dedicção.**

**Pois aqui está a minha vida.
Pronta para ser usada.
Vida que não guarda
nem se esquivava, assustada.
Vida sempre a serviço
da vida.
Para servir ao que vale
a pena e o preço do amor**

Ainda que o gesto me doa,
não encolho a mão: avanço
levando um ramo de sol.
Mesmo enrolada de pó,
dentro da noite mais fria,
a vida que vai comigo
é fogo:
está sempre acesa.

Vem da terra dos barrancos
o jeito doce e violento
da minha vida: esse gosto
da água negra transparente.

A vida vai no meu peito,
mas é quem vai me levando:
tição ardente velando,
girassol na escuridão.

Carrego um grito que cresce
Cada vez mais na garganta,
cravando seu travo triste
na verdade do meu canto.

Canto molhado e barrento
de menino do Amazonas
que viu a vida crescer
nos centro da terra firme.
Que sabe a vinda da chuva
pelo estremecer dos verdes
e sabe ler os recados
que chegam na asa do vento.
Mas sabe também o tempo
da febre e o gosto da fome.

Nas águas da minha infância
perdi o medo entre os rebojos.
Por isso avanço cantando

Estou no centro do rio
estou no meio da praça.
Piso firme no meu chão
sei que estou no meu lugar,
como a panela no fogo
e a estrela na escuridão.

O que passou não conta?, indagarão
as bocas desprovidas.
Não deixa de valer nunca.
que passou ensina
com sua garra e seu mel.

Por isso é que agora vou assim
no meu caminho. Publicamente andando
**Não, não tenho caminho novo.
O que tenho de novo
é o jeito de caminhar.
Aprendi
(o que o caminho me ensinou)
a caminhar cantando
como convém
a mim
e aos que vão comigo.
Pois já não vou mais sozinho.**

Aqui tenho a minha vida:
feita à imagem do menino
que continua varando
os campos gerais
e que reparte o seu canto
como o seu avô
repartia o cacau
e fazia da colheita
uma ilha do bom socorro.

Feita à imagem do menino
mas a semelhança do homem:
com tudo que ele tem de primavera
de valente esperança e rebeldia.

Vida, casa encantada,
onde eu moro e mora em mim,
te quero assim verdadeira
cheirando a manga e jasmim.
Que me sejas deslumbrada
como ternura de moça
rolando sobre o capim.

Vida, toalha limpa
vida posta na mesa,
vida brasa vigilante
vida pedra e espuma
alçapão de amapolas,
sol dentro do mar,
estrume e rosa do amor:
a vida.

Há que merecê-la

(Thiago de Mello. *A Vida Verdadeira*)

Apresentação

Meu interesse pela Amazônia surgiu em 2004 após uma conversa com o professor Aziz Ab'Saber, no Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA). Depois de dois anos, em 2006, tive a oportunidade de visitar a região pela primeira vez, numa viagem de trabalho para a região de Belém, seguida de outra para Manaus. Foi no início de 2009 que conheci Juruti.

No mesmo ano, iniciei o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana com o intuito de olhar para a questão do desenvolvimento e dos conflitos ambientais sob a ótica de um estudo de caso. Inspirada e instigada pelo que acontecia nesse pequeno município paraense, tomei Juruti como meu estudo de caso.

O processo de desenvolvimento desta pesquisa, ao longo de três anos, teve altos e baixos, idas e vindas, adequações de rumo, porém sempre comprometido com a realidade vivenciada por mim e pelas pessoas com as quais tive contato em Juruti.

Além da influência do campo em si, durante esse período de três anos tive a oportunidade de entrar em contato com diferentes perspectivas acadêmicas por meio de dois cursos de curta duração – *Environmental Leadership Program* na Universidade de Berkeley, Califórnia; e *International Programme on the Management of Sustainability*, promovido pela *Sustainability Challenge Foundation*, na Holanda – e contatos com os professores Dr. James Van Alstine, da Universidade de Leeds, Reino Unido, e Dr. William Moomaw e Mieke van der Wansem da *Fletcher School of Law and Diplomacy*, na região de Boston, Estados Unidos da América.

Esses cursos e contatos me apresentaram distintas realidades expostas por pesquisadores de vários países, de diferentes continentes – África, Ásia, Oceania – onde os desafios do desenvolvimento são os mesmos. Para mim, conhecimento do mundo e da Geografia vai além dos livros e artigos publicados, ele passa necessariamente pelo contato com a diversidade de culturas, de vivências e realidades. Nesse sentido, apesar de essa pesquisa não ter incluído de maneira formal esse conhecimento adquirido, ela certamente foi desenvolvida à luz de tais experiências.

No campo acadêmico, questões como governança ambiental, diplomacia do desenvolvimento sustentável¹ (que não se resume à diplomacia entre Estados) e políticas

¹ *Sustainable Development Diplomacy*, cf. William Moomaw; Laurence Susskind.

ambientais internacionais, sobretudo ligadas à produção de *commodities* para além das fronteiras nacionais, despertaram meu interesse e poderão ser exploradas e aprofundadas em momento posterior.

Minha intenção com a pesquisa apresentada neste trabalho está longe de querer esgotar a análise ou apresentar verdades inquestionáveis sobre o desafio em promover o desenvolvimento de localidades complexas do ponto de vista socioambiental. Também não é iniciar o estudo dos temas que citei acima.

Assim como meu Trabalho de Graduação Individual, apresentado em 2008, minha intenção é convidar ao debate e aprofundamento do conhecimento sobre as dinâmicas que envolvem a questão do desenvolvimento para além da ideia de promoção do crescimento econômico, os desafios dos conflitos ambientais e as propostas existentes, como é o caso da participação social, que, se não ideais, ao menos provocam e promovem maiores e melhores questionamentos a respeito do rumo tomado.

Resumo

Neste trabalho, objetiva-se uma reflexão sobre o modelo Juruti Sustentável – proposta de modelo para o desenvolvimento local sustentável, proposto pela empresa mineradora Alcoa, em meados da década de 2000, quando da instalação do Projeto Mina de Juruti no município de Juruti, oeste do estado do Pará. Suas bases se fundam na ideia de sustentabilidade e em premissas específicas relacionadas à abordagem de território, conflitos ambientais e participação social.

Tal reflexão parte i) da contextualização de conceitos e ideias-chave do campo de estudos do desenvolvimento; ii) da contextualização histórica e geográfica da região amazônica e das dinâmicas decorrentes dos modelos de desenvolvimento aplicados à região, em especial ligadas à mineração em escala industrial; iii) dos conflitos ambientais e debate sobre participação social; e iv) de referências locais a partir de entrevistas e observações em campo.

Palavras-chave: desenvolvimento; conflitos ambientais; mineração; Juruti.

Abstract

The focus of this study is the Juruti Sustentável model (Sustainable Juruti), a sustainable local development model which, in 2005, was proposed by the mining company Alcoa when establishing the Juruti Mine Project, located in Para state, Brazil. The model is fundamentally based on the concept of sustainability, and specific assumptions related to processes for planning, environmental conflicts and stakeholder participation.

In considering this model, the study contextualizes i) concepts and key ideas, and places them within a development study framework; ii) the relative history and geography of the Amazon region, in addition to the dynamics that have arisen as a result of development models being implemented in the region, especially related to large scale mining; iii) environmental conflicts and debate surrounding stakeholder participation; and iv) locally-sourced information drawn from interviews and field observations.

Keywords: development; environmental conflicts; mining; Juruti.

Índice

Agradecimentos	v
Apresentação	viii
Resumo	x
Abstract	xi
Índice	xii
Listas	xiv
Siglas	xv
Introdução	1
1. Desenvolvimento econômico e a formação territorial da Amazônia brasileira	9
1.1 A questão do desenvolvimento <i>versus</i> crescimento econômico.....	12
1.1.1 Desenvolvimento e lógica do crescimento econômico.....	12
1.1.2 Desenvolvimento e sustentabilidade: o esboço de uma ideia.....	15
1.2 Amazônia: da formação territorial ao estabelecimento de um território de expansão econômica	21
1.2.1 Do período de formação territorial a 1985	25
1.2.2 Amazônia no período pós-1985.....	31
1.3 A mineração na estratégia de desenvolvimento da Amazônia brasileira: as particularidades da cadeia do alumínio	34
2. Conflitos ambientais e o paradigma da participação social.....	44
2.1 Democracia, cidadania e participação	45
2.1.1 O paradigma da participação	47
2.1.2 A participação popular e outras abordagens metodológicas.....	51
2.2 Os conflitos ambientais e a mineração como vetor de conflitos na Amazônia brasileira.....	56

3. A exploração de bauxita e o modelo Juruti Sustentável.....	64
3.1 Características gerais do município e do Projeto Mina de Juruti.....	69
3.1.1 O Projeto Mina de Juruti.....	77
3.2 O modelo Juruti Sustentável.....	83
3.2.1 Premissas	88
3.2.2 Tripé de intervenção	96
3.3 Algumas considerações sobre o modelo Juruti Sustentável.....	107
Considerações finais	112
Referências Bibliográficas	117
Créditos	122
Anexos.....	123

Listas

Figura 1 – Comunidades rurais.	73
Figura 2 – Juruti, mapa detalhado com as principais vilas.	74
Figura 3 – Tripé de intervenção, Juruti Sustentável.	96
Mapa 1 – Corredores de alumínio e suas áreas de influência: população urbana.	39
Mapa 2 – Juruti e municípios adjacentes, 2012.	69
Tabela 1 – População de Juruti, 1980 a 2010.	72
Tabela 2 – População rural e urbana	72
Tabela 3 – Quantidade total de bauxita embarcada, em toneladas	81
Foto 1 – Juruti, orla	71
Foto 2 – Delegacia de polícia, Juruti Velho.	76
Foto 3 – Detalhe da Mina, exploração de bauxita, Planalto Capiiranga.	79
Foto 4 – Detalhe da Mina, exploração de bauxita, Planalto Capiiranga.	79
Foto 5 – Porto, visão geral.	80
Foto 6 – Porto, navio.	80
Foto 7 – Comunidade São Pedro, afetada pela ferrovia ao fundo.	81
Foto 8 – Contraste entre navio e rabeta, rio Amazonas.	82
Foto 9 – Casas de alvenaria, comunidade da região de Juruti Velho.	84
Foto 10 – Sede do Conjus e da Colônia de Pesca Z-42.	97
Foto 11 – Outdoor com propaganda do Funjus.	104
Foto 12 – Entrevista realizada na comunidade Vila Castanhal.	105
Foto 13 – Grupo de validação associações e sociedade civil	106
Foto 14 – Grupo de validação na comunidade do Batata.	106
Gráfico 1 – Transferências escolares na rede pública, por origem.	75

Siglas

ACORJUVE	Associação Comunitária da Região da Gleba do Juruti Velho
ALBRAS	Companhia de Alumínio Brasileiro
ALCAN	<i>Aluminium Limited of Canada</i>
ALUMAR	Companhia de Alumínio do Maranhão
AM	Amazonas
AP	Agenda Positiva
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CBA	Companhia Brasileira de Alumínio
CCA	<i>Community-Company Assessment</i>
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CI	<i>Conservation International</i>
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Conjus	Conselho Juruti Sustentável
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPPM	Comissão Presidencial para a Política de Materiais
CRF	Comissão de Recursos para o Futuro
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
EAD	Educação a Distância
ECOSOC	Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
Funjus	Fundo Juruti Sustentável
GEF	<i>Global Environmental Facility</i>
GVces	Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMM	<i>International Council on Mining and Metals</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
JS	Juruti Sustentável
JV	Juruti Velho
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MA	Maranhão
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMSD	<i>Mining, Minerals and Sustainable Development</i>
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MRN	Mineração Rio do Norte
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
P1	Portaria 1
PA	Pará
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCA	Plano de Controle Ambiental
PGC	Projeto Grande Carajás
PIB	Produto Interno Bruto
PMJ	Prefeitura Municipal de Juruti
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA 2004-7	Plano Plurianual 2004-2007
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PROBIO	Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para a Biodiversidade
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEMA-PA	Secretaria de Meio Ambiente do Pará
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UNRISD	Instituto de Pesquisas para o Desenvolvimento Social da Organização das Nações Unidas
WWF	<i>World Wildlife Fund for Nature</i>

Introdução

O presente trabalho é resultado de pesquisa para obtenção do título de mestre em Geografia Humana, desenvolvido dentro do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPG-GH) da Universidade de São Paulo.

Nesse estudo, nosso objeto é a proposta de modelo de desenvolvimento local sustentável, Juruti Sustentável, apresentada pela empresa mineradora Alcoa quando da instalação, em meados dos anos 2000, do Projeto Mina de Juruti em município de mesmo nome, localizado no oeste do estado do Pará.

O objetivo central foi propor uma reflexão sobre o modelo Juruti Sustentável, cujas bases se fundam na ideia de sustentabilidade e em premissas específicas relacionadas à abordagem de território e à participação social.

Para tal, procuramos contextualizar pontos do campo de estudos do desenvolvimento e dos conflitos ambientais, de forma a situar geográfica e historicamente nosso escopo e estudo de caso, a partir do debate sobre o conceito de desenvolvimento, das principais dinâmicas incidentes na Amazônia brasileira² e do debate sobre participação social e conflitos ambientais. Além disso, apresentamos o Juruti Sustentável a partir de referências locais, obtidas durante a realização de trabalhos de campo.

Há pelo menos três décadas, a Amazônia ocupa lugar de destaque nos debates de cunho socioambiental que discutem a consolidação de um desenvolvimento considerado sustentável. As dinâmicas de ocupação e formação territorial que incidiram – e ainda incidem – sobre a região, aliadas ao entendimento dos modelos de desenvolvimento sobre ela aplicados, e suas respectivas consequências para a economia, a natureza e a sociedade são peças importantes para a análise de novos projetos e propostas para a região.

No caso da Amazônia brasileira, o foco dado à questão ambiental consolidou importantes projetos de preservação ambiental ao mesmo tempo em que lançou luz sobre questões críticas relacionadas a conflitos sociais que, há décadas (talvez séculos), ocorrem na região.

² Neste trabalho, consideramos Amazônia brasileira os limites geopolíticos instituídos pela Lei 1.806 de 06 de janeiro de 1953, definindo a “Amazônia Legal”. A Amazônia brasileira compreende uma área de 6 milhões de hectares e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, correspondendo a 49,3% do território brasileiro. Ao longo do texto quando nos referirmos apenas à “Amazônia”, estamos considerando a Amazônia relacionada ao território brasileiro, sem desconsiderarmos, no entanto, as importantes dinâmicas regionais que indiretamente incidem sobre ela.

Esses conflitos sociais, caracterizados sobretudo por sua relação com a questão fundiária e da propriedade da terra, são expressões das relações de poder que incidem sobre o território amazônico desde os primórdios de sua delimitação, sendo acentuados a partir de meados do século XX quando a região passou a exercer centralidade na estratégia de crescimento econômico do Brasil.

A Amazônia é considerada área de expansão sobre a qual incidem as complexidades e contradições inerentes ao processo de apropriação do território e formação de novas territorialidades. Esse território, expressão espacial das relações sociais, nas quais o poder tem papel central (SOUZA, 1995), é também “o lugar onde desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações de sua existência” (SANTOS, 2006, p. 13).

As atuais ações, paixões, poderes, forças e fraquezas que envolvem as dinâmicas da região amazônica estão cada vez mais relacionadas com um processo contraditório de valorização das riquezas locais e apropriação do território. Contraditório, pois, ao mesmo tempo em que destaca a necessidade de preservação da floresta e cultura das populações locais, ressalta as possibilidades de exploração dos recursos naturais, como acontece com as reservas minerais de alta qualidade e grande potencial econômico, que abastecem de bens primários economias situadas fora da região, como os Estados Unidos da América (EUA) e a China.

Desde a década de 1940, a mineração é um dos principais vetores de influência e transformação regional, pois além dos impactos provenientes dos processos envolvidos na atividade mineradora em si, carrega também uma gama de obras de infraestrutura de grande porte que viabilizam sua instalação e operação, tais como vias de transporte e fornecimento de energia (MONTEIRO, 2005).

Em 2009, 26% da produção mineral brasileira³ foi oriunda da atividade na região amazônica, representando um valor de 40 bilhões de dólares, em 2010. O estado do Pará é o maior exportador de minérios no Brasil, responsável por 28% da produção nacional, e onde se localizam algumas das maiores reservas mundiais de bauxita e minério de ferro.

A bauxita, especificamente, coloca o país como segundo maior exportador e terceiro produtor mundial (14%), representando 11% das reservas mundiais – 5ª maior reserva

³ BRASIL, 2010.

mundial, com 3,8 bilhões de toneladas⁴ –, sendo o estado do Pará detentor de 97% dessas reservas e 85% da produção.

O município de Juruti (PA) ingressou recentemente nas estatísticas apresentadas acima em razão dos depósitos de bauxita de alta qualidade, uma das maiores reservas identificadas no mundo, cuja exploração está a cargo da empresa Alcoa.

A chegada da Alcoa, no início dos anos 2000, alterou definitivamente as dinâmicas regionais em praticamente todos os aspectos – político, econômico, cultural, social, ambiental – e aflorou novos e reacendeu antigos conflitos, transformando as relações sociais e o equilíbrio de poder. Nesse contexto de mudanças, a Alcoa apresentou a proposta Juruti Sustentável, modelo de desenvolvimento local sustentável.

O Juruti Sustentável, “modelo de agenda de desenvolvimento sustentável local para Juruti e entorno” (FGV, 2008, p. 8), levanta dois pontos relacionados à questão do desenvolvimento e dos conflitos ambientais, sobre os quais nos debruçaremos ao longo do nosso trabalho. A primeira diz respeito à noção de desenvolvimento tal qual ela é implementada e o papel do setor privado como agente transformador das dinâmicas regionais, inserido em projetos de desenvolvimento. A segunda diz respeito ao crescente uso de uma abordagem de construção participativa, junto aos atores locais, com o objetivo de pensar, conjuntamente, planos para o desenvolvimento local.

Além desses pontos, o Juruti Sustentável foi desenvolvido a partir de premissas que permitem analisar a questão do desenvolvimento e dos conflitos ambientais sem, no entanto, nos restringirmos a esse caso isoladamente, permitindo-nos refletir futuramente sobre processos e propostas similares.

Tanto no âmbito das organizações que trabalham a questão do desenvolvimento sustentável, quanto de empresas mineradoras, a proposta Juruti Sustentável tem sido considerada um modelo a ser seguido quando da implantação de empreendimentos de grande porte, em localidades que apresentam características similares a Juruti.

O modelo, a ser detalhado ao longo deste trabalho, se fundamenta em quatro premissas: (i) “a participação ampla e efetiva” de toda a sociedade na construção de uma agenda de desenvolvimento para o município; (ii) “a abordagem de território” que reconhece que uma agenda de desenvolvimento para Juruti não se restringe apenas ao município, mas sim à região; (iii) “o diálogo com o contexto global, regional e local” permitindo com que o

⁴ A maior reserva de bauxita está na Austrália, seguida por Guiné, Vietnam e Jamaica (IBRAM, 2010).

modelo possa ser replicado a outras áreas e outros empreendimentos; e, (iv) a “internalização na empresa”, que consiste no desafio de inserir na gestão da empresa os mesmos princípios norteadores do projeto (FGV, 2008, pp.10-11). Com base nas quatro premissas, sugere-se um tripé de intervenção que consiste em um fundo – o Fundo Juruti Sustentável (Funjus) –, um conjunto de indicadores – os Indicadores de Juruti –, e um conselho local – denominado Conselho Juruti Sustentável (Conjus)–, do qual são convidados a participar todas os setores da sociedade local.

Analisar o modelo proposto, a partir da Geografia, nos permite articular as principais dinâmicas incidentes sobre a Amazônia brasileira, considerando a abordagem territorial e a reflexão sobre os processos que ocorrem no território, sejam eles resultados de modelo de desenvolvimento estrutural e histórico, compreendendo conflitos que lhes são inerentes, sejam resultados de processos de participação social.

Essas dinâmicas influenciam diretamente a forma e a racionalidade de como se estabelece a relação sociedade-natureza e devem ser entendidas a partir da ponderação dos conflitos que se expressam a partir de seu território (BECKER, 2006a; OLIVEIRA, 1989). Nesse contexto, a mineração tem papel central, principalmente com relação aos conflitos territoriais (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007).

No primeiro capítulo, dividido em três partes, articulamos questões essenciais para a análise crítica em torno do nosso estudo de caso: “desenvolvimento”, “território” e a adjetivação “sustentável”. Na primeira parte, apresentamos, mesmo que de forma breve, a evolução histórico-ideológica em torno da ideia de desenvolvimento inicialmente sinônimo de crescimento econômico no bojo de um ideal promovido pela Revolução Industrial (1850), para depois apresentarmos a crítica a essa abordagem, a partir das contribuições de Furtado (1974), Cavalcanti (1996), Veiga (2007; 2008), entre outros.

À evolução histórico-ideológica, somamos o debate acerca da adjetivação sustentável, tal qual exposto por relatórios internacionais, como Relatório Brundtland (1987), e autores como Guimarães (1997; 2001), Veiga (2008), Leroy (2004), Nobre e Amazonas (2002) e Silva (2010).

Na segunda parte, buscamos contextualizar historicamente a formação territorial da Amazônia brasileira, articulando-a com os diferentes contextos do desenvolvimento do país, a começar pelo modelo de empresa extrativista florestal (RIBEIRO, 1995) e pelo recorte temporal proposto por Becker (2006a; 2006b), considerando também as contribuições de Claval (1997) e Mello (2006).

A abordagem de território, entendido como a expressão espacial das relações de poder (SOUZA, 1995 e 2009) e limite territorial (espaço físico), contempla também as diferentes territorialidades (HESBAERT, 2006) e conflitualidades geradas (FERNANDES, 2009).

A terceira parte focaliza a mineração como estratégia central de políticas de desenvolvimento para a Amazônia a partir de meados do século XX, uma vez que ela contribuiu e contribui para a efetivação de importantes alterações na Amazônia oriental brasileira (MONTEIRO, 2005) e expansão de tensões sociais para o interior da região (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007).

Além disso, focalizamos a cadeia produtiva do alumínio, na qual se insere o Projeto Mina de Juruti, de modo a permitir a comparabilidade de projetos distintos em momento histórico, porém semelhantes quanto às características regionais. Partimos do estudo de Wanderley (2008), especificamente voltado para os conflitos relacionados aos empreendimentos da Mineração Rio do Norte (em Oriximiná, PA) e da Alcoa (em Juruti, PA), para abordagens mais gerais como as apresentadas por Oliveira (1989), Coelho, Monteiro, Cota e Cunha (em diversos artigos conjuntos), entre outros.

No segundo capítulo, a partir de pesquisa bibliográfica sobre temas relacionados, como democracia, cidadania e participação social, procuramos entender como mecanismos participativos se inserem na lógica do desenvolvimento atual, a partir das contribuições de Rahnema (2010), Dagnino (2004) e Avritzer (2008). Seria a participação social uma forma de legitimar o conflito e dar voz aos atores mais “fracos” ou uma ferramenta para dirimir situações conflituosas de forma a permitir que sujeitos dominantes permaneçam operando dentro da lógica vigente?

Também no segundo capítulo, abordamos a questão dos conflitos ambientais que são, *a priori*, conflitos sociais (ACSELRAD, 2004; ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010), a partir da hipótese de eles expressarem contradições e levantarem questionamentos acerca do modelo de desenvolvimento adotado, possuindo centralidade na estratégia de construção de alternativas ao modelo de desenvolvimento vigente.

A atividade mineradora envolve, quase sempre, conflitos territoriais (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007), inseridos na tipologia dos conflitos proposta por Zhouri e Laschefski (2010), que podem ser considerados conflitos ambientais. A compreensão do papel da mineração e da estratégia que as empresas mineradoras passaram a adotar a partir de experiências passadas é fundamental para compreendermos o contexto no qual a proposta Juruti Sustentável foi apresentada.

Partindo da leitura geral e teórica nos dois primeiros capítulos, no capítulo três apresentamos as especificidades do modelo Juruti Sustentável, tendo como material de análise a pesquisa empírica e respectivas observações e entrevistas de campo.

O terceiro capítulo também se divide em três partes. A primeira consiste na apresentação das características históricas e geográficas do município de Juruti, assim como as especificidades do Projeto Mina de Juruti.

Na segunda parte, detalhamos o modelo Juruti Sustentável, as quatro premissas orientadoras e as ações propostas pelo tripé de intervenção (conselho, indicadores e fundo). A descrição do modelo partiu da concepção tal qual apresentada por FGV (2008) e complementação por fontes primárias – entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo realizados em 2011 e 2012 em colaboração com o professor James Van Alstine⁵ dentro do escopo do projeto de pesquisa liderado por ele sobre a interação comunidade-empresa na indústria extrativa (mineração e exploração de petróleo e gás).

Após detalhamento do Juruti Sustentável tal qual proposto na teoria e percebido na prática, a terceira parte do capítulo três consiste numa análise geral do projeto de forma articulada – também usando como base as informações levantadas durante as entrevistas.

Por fim, em nossas considerações finais, articulamos os três capítulos, de forma a respaldar nossa reflexão acerca da viabilidade da realização de metodologias participativas visando construir propostas de modelos de desenvolvimento não fundamentados apenas na ideia de crescimento econômico.

Abordagem metodológica

A metodologia utilizada ao longo desta pesquisa divide-se em duas partes diretamente relacionadas à estrutura proposta. A primeira parte, correspondente aos capítulos 1 e 2, consistiu em pesquisa de gabinete, com levantamento bibliográfico e revisão de literatura para situar os marcos da reflexão.

O levantamento bibliográfico considerou estudos relacionados ao campo do desenvolvimento, da formação territorial da Amazônia brasileira, dos conflitos ambientais e participação social. Parte da literatura pesquisada inclui fontes e publicações oficiais, tais

⁵ Professor da *School of Earth and Environment* da Universidade de Leeds, Inglaterra.

como relatórios governamentais e de organizações internacionais; autores e artigos internacionais também foram considerados.

A segunda parte relaciona-se com o capítulo 3 e apresenta a pesquisa empírica e os trabalhos de campo realizados. Aqui ressaltamos uma lacuna metodológica do processo. Os primeiros trabalhos de campo foram realizados em 2009 (abril/maio, julho e outubro/novembro) sem a prévia estruturação de sua continuidade, em função da exiguidade de recursos para a pesquisa. Com o surgimento de oportunidade⁶ para ida a campo, nos trabalhos de campo seguintes (março/abril de 2011, janeiro de 2012) concluímos a investigação necessária ao nosso estudo. Embora a pesquisa de campo não possua metodologia construída previamente como gostaríamos, ressaltamos sua importância para o entendimento do contexto e das principais dinâmicas locais, assim como o estabelecimento do diálogo com os atores locais.

Os trabalhos de campo realizados em 2011 (campo 2011) e 2012 (campo 2012), por sua vez, foram estruturados com base em metodologia proposta por Van Alstine, denominada *Community-Company Assessment* (CCA). CCA consiste em pesquisa qualitativa de campo a partir de entrevistas individuais ou em pequenos grupos, seguidas de um processo de validação das informações coletadas e posterior divulgação das mesmas a todos os grupos entrevistados. Essa metodologia faz parte de um projeto de pesquisa liderado pelo Prof. Dr. James Van Alstine, cuja finalidade é estudar a interação entre comunidade-empresa em localidades impactadas por empreendimentos ligados à indústria extrativa de petróleo, gás e mineração.

No campo 2011, foram realizadas 40 entrevistas⁷, distribuindo-se os entrevistados em cinco grupos: 1) representantes do poder público local; 2) empregados da Alcoa; 3) representantes de associações e da sociedade civil; 4) comerciantes e pessoas atuantes em mídias locais; e 5) representantes de comunidades rurais. As comunidades, situadas em Juruti (PA), foram escolhidas de forma aleatória, a saber: São Benedito, Vila Castanhal, Batata, São Raimundo do Mentai e São Pedro⁸.

⁶ Ser assistente de pesquisa do Prof. Dr. James Van Alstine no projeto *Community-Company Interactions in the extractive industry*, realizado por ele numa parceria entre a London School of Economics e a University of Leeds.

⁷ Protocolo de entrevista no Anexo I.

⁸ Tentamos incluir mais comunidades da região de Juruti Velho dentro da amostragem, porém a Associação de Comunidades da Região do Juruti Velho (ACORJUVE), por meio de seu advogado, optou por não conversar conosco.

Após a primeira rodada de entrevistas, realizadas no campo 2011, as informações coletadas foram organizadas e validadas em grupo durante o campo 2012⁹. No processo de validação, foram realizadas sete reuniões nas quais os entrevistados puderam revisar as informações levantadas no campo 2011 e validá-las. O processo de validação fornece maior exatidão das informações levantadas durante as entrevistas, uma vez que as mesmas não foram gravadas¹⁰.

⁹ As informações validadas referentes ao modelo Juruti Sustentável estão dispostas no Anexo III.

¹⁰ A opção por não gravar as entrevistas foi tomada em função de escolha metodológica. Acreditamos que a gravação poderia prejudicar o conteúdo das entrevistas, uma vez que os entrevistados poderiam ficar intimidados.

1. Desenvolvimento econômico e a formação territorial da Amazônia brasileira

O modelo Juruti Sustentável, proposto pela empresa mineradora Alcoa no município de Juruti, oeste paraense, é apresentado por seus idealizadores – Alcoa, GVces e Funbio – como um modelo de “desenvolvimento local sustentável” diante das transformações provocadas por um empreendimento minerador, tal qual o Projeto Mina de Juriti, no território. Os idealizadores desse modelo entendem “desenvolvimento local sustentável” como

a promoção da melhoria da qualidade de vida da população, com base na sua capacidade de gerenciar – o que não se limita às políticas públicas – os recursos disponíveis em um determinado território. Embora os governos locais sejam considerados centrais nesses processos, ao longo do tempo cresceu a importância da participação da sociedade civil e do setor privado, tanto na formulação de alternativas quanto na tomada de decisão e na captação de recursos financeiros para financiar tal agenda de desenvolvimento.

Quanto ao seu *locus* territorial, o desenvolvimento local tem como objeto o município, mas não se confunde rigidamente com ele, pois é inevitável o seu trânsito no contexto regional e a busca de sinergia com o entorno. (FGV, 2008, p. 28)

Partindo dessa definição – central para que possamos tecer uma análise sobre o nosso objeto–, deter-nos-emos inicialmente em alguns conceitos que ela utiliza, a saber: desenvolvimento e território. A nosso ver, esses dois conceitos se inter-relacionam na construção do nosso objeto de estudo, não sendo possível compreender a ocupação territorial da Amazônia sem refletir sobre o modelo de desenvolvimento que vigora no Brasil e que impulsiona determinadas práticas, produzindo antagonismos e ressaltando as conflitualidades existentes na região.

O primeiro capítulo dessa dissertação tem por objetivo, portanto, situar esses dois conceitos essenciais para nossa reflexão, mostrando os contornos nos quais eles se desenvolvem para que possamos utilizá-los de maneira articulada ao longo do trabalho. Consideramos, no caso do desenvolvimento, as principais vertentes de pensamento e, no caso do território, como se deu o processo de formação territorial na Amazônia brasileira e seus desdobramentos na atualidade.

Esse capítulo está dividido em três partes. Num primeiro momento apresentamos e fundamentamos brevemente o conceito de “desenvolvimento” e sua posterior adjetivação

“sustentável”, como elementos essenciais para apreender as determinantes do modelo Juruti Sustentável e o contexto no qual tanto ele quanto o empreendimento se estabeleceram.

O termo desenvolvimento é bastante problematizado e seu debate tem se acentuado a partir das políticas empregadas no pós-guerra (1945), as quais travestidas de “políticas de desenvolvimento” influenciaram de forma direta a relação entre países no contexto das relações internacionais, a conformação territorial de cada nação e os padrões de relacionamento econômico dos países centrais e periféricos (e entre eles).

Foi a partir de questionamentos à ideia hegemônica de desenvolvimento, que ocorreram debates na esfera internacional, inicialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e das agências internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e foram formulados convenções e tratados internacionais que resultaram, por sua vez, na ideia de “desenvolvimento sustentável” ou “sustentabilidade”.

Considera-se que essa nova abordagem tenha se iniciado com a publicação do relatório *The Limits to Growth*, pelo Clube de Roma em 1972, sendo essa a primeira sinalização formal em torno dos limites do modelo de desenvolvimento capitalista, tanto no que diz respeito à disponibilidade de recursos naturais, matéria-prima essencial para a manutenção de um ritmo acelerado de crescimento econômico pautado na transformação e produção de recursos e bens, quanto ao modo de produção capitalista em função das desigualdades sociais que ele alimenta. A importância do trabalho publicado pelo Clube de Roma reside, entre outros aspectos, no fato de que ele serviu de base para inúmeras argumentações e delimitações acerca de uma nova concepção de desenvolvimento, tal qual a apresentada pelo Relatório Brundtland, em 1987. Há indícios, porém, de que em meados do século XIX, os EUA já investiam fortemente em avaliações sobre a disponibilidade de recursos naturais, internos e externos ao seu território, para a manutenção do padrão de produção de sua economia.

Isso posto, consideramos que a definição de “desenvolvimento sustentável” deve ser interpretada para além daquela apresentada pelo Relatório Brundtland e popularizada desde então, muitas vezes sem uma apropriação mais crítica e histórica da evolução da ideia de desenvolvimento no sistema capitalista.

Vejam agora o processo de estabelecimento do território da Amazônia brasileira com ênfase nas principais políticas de desenvolvimento para a região, sobretudo nos processos impulsionados pela atividade mineradora, em escala industrial, como agente transformador do território.

Partimos de uma perspectiva histórica a partir da chegada dos portugueses à região amazônica e do estabelecimento do padrão de empresa extrativista florestal (RIBEIRO, 1995), para um olhar mais detalhado sobre as principais ações do Estado, pautadas no modelo desenvolvimentista, a partir da década de 1950.

Após um breve detalhamento acerca do período de governo militar, contextualizamos a inserção de uma abordagem ligada ao movimento ambientalista, a partir da década de 1980. As décadas que se seguiram institucionalizaram a questão ambiental no âmbito da política, o que fez com que a Amazônia adquirisse uma posição de destaque no campo do debate ambientalista em nível internacional.

Ao mesmo tempo em que a política de abertura para a implantação de projetos no interior da região amazônica, vigente no período de 1930 a 1985, gerou resultados preocupantes sobre os aspectos social e ambiental, a década de 1990 contribuiu para uma organização da sociedade civil em prol da biodiversidade e do desenvolvimento de novas tecnologias que permitiram o fortalecimento dos movimentos sociais e das comunidades locais (CLAVAL, 1997).

Outro aspecto importante do momento que sucedeu a década de 1980 consistiu na implantação de um modelo neoliberal no qual o setor privado assumiu uma centralidade no processo de desenvolvimento. Isso desencadeou, inclusive, uma apropriação do discurso da sustentabilidade pelos agentes econômicos. Tal fato é importante quando da observação das políticas de desenvolvimento e projetos atrelados a elas, como é o caso do modelo Juruti Sustentável.

Posteriormente à discussão sobre desenvolvimento e à apresentação dos principais processos que configuraram o território da Amazônia brasileira, buscamos situar a cadeia produtiva do alumínio que, além de se relacionar diretamente ao nosso estudo de caso, alterou (e ainda altera) a configuração de políticas de desenvolvimento voltadas para a Amazônia e, consequentemente, as dinâmicas territoriais da região.

Um exemplo da teia de conexões envolvidas num projeto ligado à cadeia produtiva do alumínio é o caso da Mineração Rio do Norte (MRN) – implantada na década de 1970 –, diretamente relacionada à implantação do projeto Albras-Alunorte¹¹ em Barcarena (PA), nos arredores de Belém (PA), e à construção da Usina de Tucuruí, no Rio Tocantins, construída para geração de energia destinada a abastecer esse polo industrial.

¹¹Albras: transformação da alumina em alumínio; Alunorte: transformação de bauxita em alumina.

Pensamos que apenas depois dessa contextualização, teremos elementos para entender algumas das características que circunscrevem nosso estudo de caso, detalhado no capítulo terceiro desse trabalho.

1.1 A questão do desenvolvimento *versus* crescimento econômico

1.1.1 Desenvolvimento e lógica do crescimento econômico

A discussão e diferenciação acerca dos conceitos de desenvolvimento e crescimento têm amplo espaço nos trabalhos de teoria econômica¹². Partindo da perspectiva apresentada por Furtado (1974), a concepção hegemônica da ideia de desenvolvimento está fortemente atrelada à de crescimento econômico, ou seja, crescimento associado unicamente à multiplicação positiva dos números, o que contraria uma concepção de desenvolvimento pautada em perspectiva crítica, na qual componentes sociais e culturais estariam incorporados, para além da esfera econômica.

Ao apresentarmos os antagonismos entre desenvolvimento e crescimento, começamos pela concepção hegemônica para, a partir dela, apontar as possíveis interpretações sobre a ideia de desenvolvimento, até chegar àquela da qual partilhamos.

Aqui nos referimos ao crescimento como aumento da capacidade produtiva, associando crescimento econômico ao Produto Interno Bruto (PIB), que se caracteriza pelo aumento do Produto Nacional Bruto (PNB) real, *per capita*, ou ainda pelo aumento no nível de consumo *per capita*. Fatores como melhor eficiência do aparelho produtivo, acumulação de capital, incorporação de contingentes crescentes de mão de obra e avanços no padrão tecnológico, são alguns condicionantes da continuidade do processo de crescimento (CAVALCANTI, 1996, p. 20).

De forma resumida, Cavalcanti (1996) apresenta as principais interpretações de desenvolvimento. A primeira, que associamos anteriormente ao índice do Produto Interno Bruto (PIB), considera desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, podendo ser mensurado em termos de renda por habitante e Produto Nacional Bruto (PNB). Neste caso, “são relegados os aspectos relacionados com condições institucionais, sociais, políticas e culturais”, assim como “consequências dos investimentos sobre condições de vida da

¹² Perspectivas mais gerais e históricas são apresentadas por Cavalcanti (1996) e Veiga (2008).

população, distribuição de renda, concentração regional da atividade econômica, etc.” (CAVALCANTI, 1996, p. 22).

Adotando uma perspectiva de índices (como é o caso do PIB), Veiga (2008) aponta que seria possível associar desenvolvimento a uma perspectiva mais abrangente, que seria concretizada no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera a variável renda (valor) assim como educação e saúde, numa avaliação mais qualitativa que quantitativa. No entanto, uma das críticas ao IDH é o fato de que ele apresenta uma média, o que não permite visualizar as desigualdades existentes em sua composição.

A segunda interpretação vê o desenvolvimento como algo a ser percorrido em etapas. Esse enfoque parte da ideia de que existem sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas, sendo essas últimas as que “devem atravessar uma série de etapas históricas sucessivas para chegar a uma sociedade considerada ideal” (CAVALCANTI, 1996, p.22). Essas etapas consistem na

superação de formas primitivas, tradicionais e precárias de organização da estrutura social, que levaria à mudança de atitudes, de valores e de políticas, que por sua vez, conduziria à moderna sociedade industrial, sociedade de consumo de massa, equivalente àquela dos países industrializados e, portanto, desenvolvidos. (CAVALCANTI, 1996, p. 22)

Essa interpretação está marcada por uma racionalidade positivista e carregada por discurso modernizante conservador carregado pela ideia de linearidade cartesiana, como se o desenvolvimento predispucesse uma única trajetória (LEROY, 2004). Sendo a modernização etapa essencial para que um país se desenvolva, faz-se necessário deixar para trás práticas e costumes “atrasados”. Essa abordagem entende que o patamar ideal é o alcançado pelos chamados países “desenvolvidos” em contraste aos países “subdesenvolvidos”.

A terceira interpretação considera o desenvolvimento como um processo de mudança estrutural global e propõe uma política pautada em “profundas transformações, reformas estruturais orientadas, promovidas e planificadas pelo Estado, que permitirá o funcionamento e expansão do sistema econômico, resultando num processo mais dinâmico e justo” (CAVALCANTI, 1996, p. 22).

Uma importante referência dessa vertente é a escola Cepalina¹³ e os estudos conduzidos pelos intelectuais ligados a ela, entre eles Celso Furtado. A partir das observações

¹³ A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) foi criada em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre seus países-membros.

sobre os esforços de melhoria econômica, pautados na modernização e industrialização, e de processos de crescimento econômico com resultados assimétricos, principalmente na América Latina, a partir da década de 1960 (CAVALCANTI, 1996), fez-se necessária a distinção entre crescimento e desenvolvimento. Observaram-se padrões de dependência externa, desigualdade socioeconômica, falta de participação social, entre outras características que demonstravam que, a despeito do aumento de indicadores de crescimento econômico, as condições de vida para a população em geral continuavam precárias, ao mesmo tempo em que crescia a concentração de renda.

A escola Cepalina inovou ao denunciar a existência do modelo de centro-periferia, segundo o qual desenvolvimento e subdesenvolvimento são processos complementares e interdependentes, como afirma Diegues (1992, p. 23) “são faces da mesma moeda, e criados pelos mesmos processos que aumentam os níveis de produção e qualidade de vida nos países centrais e mantém os demais atrasados”.

O modelo de crescimento adotado no pós-guerra (1945) associava-se à ideia de que o crescimento levaria ao desenvolvimento, ou ainda, de que o desenvolvimento seria um estágio possibilitado pela industrialização¹⁴. Porém, esse modelo favoreceu um padrão de desenvolvimento econômico pautado na acumulação e na relação de exploração e subordinação entre países, impondo limites à sua reprodução, uma vez que os recursos naturais necessários ao processo produtivo tornavam-se escassos e a riqueza socialmente produzida não era distribuída de forma equânime. Esse padrão está inserido no que Furtado (1974) chamou de “o mito do desenvolvimento econômico”.

Enquanto de um lado os níveis de produção e a qualidade de vida aumentavam para uma camada restrita da sociedade, de outro, os mesmo processos acarretavam o aumento da pobreza, estagnação e deterioração, crescimento das desigualdades, não apenas entre os países centrais e os periféricos, mas também em regiões e populações de um mesmo país.

De acordo com Furtado (1974, p. 16), em prol de um progresso tecnológico, variáveis sociais, culturais e sobretudo ambientais foram desconsideradas e, com o tempo, desencadearam “pesadelos” ao sonho de progresso dos teóricos do desenvolvimento.

¹⁴ Industrialização entendida como “um processo deliberado que, obrigatoriamente, antecederá o desenvolvimento. (...) sendo ao mesmo tempo a mola propulsora para um processo de crescimento econômico indefinido ao longo do tempo. O fundamento dessa abordagem encontrava-se na crença de que a razão, o conhecimento tecno-científico era o instrumento essencial para se conhecer a natureza e colocá-la a serviço do homem” (CAVALCANTI, 1996, pp. 21-22).

É Furtado que apresenta, a nosso ver, uma das melhores distinções entre crescimento e desenvolvimento. Segundo ele,

o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. [Grifo nosso] (FURTADO, 2004, p. 484)

Dessa forma, para pensar modelos de desenvolvimento não basta a alocação de recursos para projetos sociais. Seria necessário romper com a lógica do desenvolvimento como crescimento econômico.

1.1.2 Desenvolvimento e sustentabilidade: o esboço de uma ideia

No esteio dessa perspectiva hegemônica, fundada no mito do desenvolvimento, surge a adjetivação de desenvolvimento sustentável. Tanto no campo da teoria quanto da prática a expressão “desenvolvimento sustentável” é (re)adaptada e (re)apropriada constantemente em função do uso e contexto na qual se insere.

Primeiramente apresentada pelo relatório Nosso Futuro Comum (1987), também conhecido por Relatório Brundtland¹⁵, a expressão surgiu a partir de um debate internacional fomentado pelo Clube de Roma¹⁶ e pelas ideias de ecodesenvolvimento de Maurice Strong e Ignacy Sachs¹⁷, inspirando a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

¹⁵ Segundo o relatório, o desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais”. É importante ressaltar que essa definição deve ser considerada protocolar, uma vez que representa o limite da negociação formal entre os países; por essa razão ela não é uma definição crítica em sua matriz.

¹⁶ O Clube de Roma, constituído em 1968, foi um grupo composto por 30 cientistas, de diversas áreas. Reunido em 1968, sob o patrocínio de um alto executivo da Fiat e da Olivetti, Aurélio Pecci. O objetivo desse grupo era analisar e discutir os problemas, presentes e futuros, da humanidade, assim como pensar sobre os limites do crescimento econômico, posto o contexto de crescente uso dos recursos naturais. A principal contribuição do Clube de Roma à ideia de desenvolvimento sustentável foi o relatório publicado em 1972, denominado *The Limits to Growth* [os limites do crescimento], também conhecido por Relatório Meadows, pois foi elaborado por uma equipe do MIT (Massachusetts Institute of Technology), sob a coordenação de Dana Meadows.

¹⁷ A proposta do ecodesenvolvimento, formulada inicialmente por Maurice Strong, tinha como pontos centrais “renunciar à ideia de um crescimento exponencial e ilimitado e de que seja possível promover o desenvolvimento baseado em exportações maciças de recursos naturais locais; cessar o processo de degradação ambiental crescente; desmistificar a crença no progresso através da ciência e da tecnologia; alterar os padrões de consumo dos países industrializados e das elites do Terceiro Mundo” (DIEGUES, 1992, apud CAVALCANTI, 1996, p. 46).

Humano, conhecida também como Conferência de Estocolmo, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972.

De acordo com Furtado, foi graças ao relatório *The Limits to Growth*, publicado pelo Clube de Roma, em 1972, que

foram trazidos para o primeiro plano da discussão problemas cruciais que os economistas do desenvolvimento econômico trataram sempre de deixar na sombra. Pela primeira vez dispomos de um conjunto de dados representativos de aspectos fundamentais da estrutura e de algumas tendências gerais daquilo que se começa a falar de sistema econômico planetário. (FURTADO, 1974, p. 17)

Esse relatório contribuiu para questionar o mito do desenvolvimento, principal ferramenta de dominação dos países de centro sobre os países da periferia, no sistema capitalista. Porém, em nenhum momento fica explícita uma “preocupação ambiental” – tampouco a relação predatória do capital com os recursos naturais –, mas, sim, a necessidade de repensar a forma de apropriação e utilização dos recursos naturais para que o sistema continue funcionando (FURTADO, 1974).

É válido apontarmos para o fato de que, antes do *The Limits to Growth* ser elaborado, os EUA formavam comissões especiais para analisar a questão dos recursos naturais dentro de seu território, num esforço inserido numa lógica investigativa sobre o que e onde explorar. Apresentamos dois exemplos a seguir.

Em 1952, foi formada a Comissão Presidencial para a Política de Materiais (CPPM), cujo objetivo era avaliar o potencial da agricultura e dos recursos naturais do país, uma vez que a rápida expansão econômica do pós-guerra poderia causar dependência com relação ao petróleo e outras matérias-primas importadas. Essa comissão, com o apoio da Fundação Ford¹⁸, publicou o relatório *Resources for Freedom, Foundation for Growth and Scarcity*, que alertava para os níveis de consumo de recursos minerais da economia norte-americana e para o fato de que os recursos naturais eram vitais para a economia do país. Em suas conclusões, o

Já Ignacy Sachs formulou os princípios básicos que norteariam uma nova ética de desenvolvimento. São eles: “a) a satisfação das necessidades básicas; b) solidariedade com as gerações futuras; c) participação da população envolvida; d) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e) elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; f) programas de educação” (SACHS, 1986, apud CAVALCANTI, 1996, p. 46).

¹⁸ A Fundação Ford foi uma das pioneiras no financiamento de organizações não-governamentais de cunho ambientalista. Ela se define como “uma organização privada, sem fins lucrativos, criada nos Estados Unidos para ser uma fonte de apoio a pessoas e instituições inovadoras em todo o mundo, comprometidas com a consolidação da democracia, a redução da pobreza e da injustiça social e com o desenvolvimento humano.” Fonte: <<http://www.programabolsa.org.br/fford.html>>. Acesso em 19 fevereiro 2012.

relatório apontou para a importância de um plano governamental visando às necessidades futuras para manutenção do processo produtivo nacional.

O trabalho da Comissão Presidencial (CPPM) é considerado um marco na pesquisa ambiental e de recursos naturais, pois foi a partir dele que se formaram outros grupos de investigação ambiental, alguns vigentes na atualidade. Além disso, despertou para a necessidade de regulação da exploração e utilização desses recursos.

Depois, em 1963, foi formada a Comissão de Recursos para o Futuro (CRF), cujo objetivo era avaliar se a escassez de recursos naturais seria ou não um problema para o desenvolvimento da economia norte-americana, analisando o período entre 1870 e 1957. O relatório, denominado *Scarcity and Growth: the Economics of Natural Resource Availability*, concluiu que, com exceção da madeira, havia disponibilidade crescente de recursos, uma vez que foram identificados

- a) avanços tecnológicos na exploração, extração, processamento e produção;
- b) descoberta de novos depósitos; e c) mudanças estruturais de uso, ou seja, substituição de recursos minerais escassos de alto teor por recursos de menor teor, porém mais abundantes. (CAVALCANTI, 1996, p. 40)

Consideramos que tais estudos realizavam-se sob a necessidade de mapeamento dos recursos naturais existentes e sobre os limites de exploração e uso em território nacional nos EUA.

Nessa perspectiva, Furtado indica que

esses estudos puseram em evidência o fato de que a economia norte-americana tende a ser crescentemente dependente de recursos não renováveis produzidos no exterior do país. É esta, seguramente, uma conclusão de grande importância, que está na base da política de crescente abertura da economia dos Estados Unidos, e de reforçamento das grandes empresas capazes de promover a exploração de recursos naturais em escala planetária. (FURTADO, 1974, p. 18)

Tais estudos são importantes para contextualizar o movimento feito já nas décadas de 1950 e 1960, no qual representantes de grupos multinacionais investiam na prospecção mineral na Amazônia brasileira (OLIVEIRA, 1989). Eles sinalizam, também, como a racionalidade sistêmica do capitalismo impõe a integração, de forma subordinada, entre os países em função das necessidades por recursos naturais.

Com relação ao relatório do Clube de Roma (1972), Furtado acredita que sua importância

deriva exatamente do fato de que nele foi abandonada a hipótese de um sistema aberto no que concerne à fronteira dos recursos naturais. Não se encontra aí qualquer preocupação com respeito à crescente *dependência* dos

países altamente industrializados vis-à-vis dos recursos naturais dos demais países, e muito menos com as consequências para estes últimos do uso predatório pelos primeiros de tais recursos. (FURTADO, 1974, p. 19)

A pergunta que os autores desse relatório formularam – “o que acontecerá se o *desenvolvimento econômico*, para o qual estão mobilizados todos os povos da terra, chega efetivamente a universalizar-se?” – tem apenas uma resposta: “se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seria de tal ordem (ou, alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema entraria em colapso” (FURTADO, 1974, p. 19).

Em outras palavras, os estudos que precederam e, de certa forma, embasaram a ideia de desenvolvimento sustentável nada tinham a ver com a proposição de uma nova forma de desenvolvimento pautado por pressupostos inclusivos e igualitários, mas, sim, com a preocupação em como manter o ritmo de crescimento econômico dos países de centro, assegurando o acesso desigual aos frutos desse desenvolvimento, ampliando as relações de dependência e as desigualdades. Ou seja, a questão não está relacionada apenas ao acesso aos recursos naturais como forma de viabilizar o crescimento econômico, como também às formas de acesso a esses recursos e à garantia das condições de consumo.

O que podemos observar, entretanto, é que, desde o final da década de 1960, cresceram as discussões sobre a viabilidade de se pensar um desenvolvimento não vinculado somente ao crescimento econômico, rompendo com a imposição de uma fragmentação entre as esferas “econômica”, “social”, “política” e “ambiental”, e com o fortalecimento das redes de telecomunicações a velocidade com que essas ideias foram sendo debatidas aumentou consideravelmente. Isso desencadeou um movimento que busca discutir propostas para uma nova forma de desenvolvimento e que passou a ter uma atuação mais representativa a partir da segunda metade da década de 1980.

Conforme discutiremos no capítulo seguinte, o incentivo à participação no âmbito dos projetos de desenvolvimento a partir da década de 1950 pode ter contribuído, dentro de suas limitações e contradições, para o fortalecimento de lideranças e movimentos sociais, assim como ao questionamento das práticas desenvolvimentistas e proposição de novas formas de pensar o desenvolvimento.

Se, por um lado, os incentivos para se pensar a sustentabilidade partiram da inviabilidade de o sistema continuar operando nos mesmos moldes, por outro não podemos excluir um movimento legítimo trabalhando em prol de um projeto social diferenciado.

A década de 1990 foi um marco na institucionalização do discurso do desenvolvimento sustentável. Embora essa expressão tenha sido apresentada formalmente

pelo Relatório *Brundtland*, em 1987, esse era um documento político, “que procurava alianças com vistas à viabilização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento” (VEIGA, 2008, p. 113), no Rio de Janeiro, em 1992, e não necessariamente um documento propositivo.

De acordo com Guimarães (1997), a Rio 92 indicou certa evolução no debate internacional relacionado à crise ambiental. Segundo ele,

durante a Conferência de Estocolmo (1972), as discussões centraram-se nos aspectos técnicos da contaminação provocada pela industrialização, no crescimento populacional e na urbanização, o que imprimiu um caráter nitidamente ‘primeiro mundista’ à reunião. Como resumia um representante da Índia, em reunião prévia à Estocolmo: “Aos ricos preocupa a fumaça que sai de seus automóveis; a nós preocupa-nos a fome” Em contraste, a percepção dominante a partir da Conferência do Rio tem sido de que os problemas do meio ambiente já não podem ser dissociados dos problemas de desenvolvimento. [grifo nosso] (GUIMARÃES, 1997, p. 14)

Ainda de acordo com ele, a resolução 44/228 de 1989, que convocou a Conferência do Rio, afirmava que “pobreza e degradação ambiental encontram-se intimamente relacionadas” e que o desenvolvimento sustentável “requer mudanças nos padrões de produção e de consumo, particularmente nos países industrializados” (GUIMARÃES, 1997). Em outras palavras, havia uma proposta, mesmo que incipiente e/ou puramente política, de se pensar uma nova abordagem à ideia de desenvolvimento tal qual era implementado.

É necessário considerarmos que a questão ambiental é indissociável da questão social, reflexo da relação sociedade-natureza. Consequentemente, em sua reprodução, as sociedades estão em constante confronto com o uso e apropriação dos recursos naturais, evidenciando os conflitos entre seus diferentes projetos.

Os questionamentos colocados por Martins (2009) merecem esforços para que sejam respondidos. Afinal, a crise socioambiental é um problema de padrão civilizatório “ou de amadurecimento da sociedade civil e suas instituições de gestão coletiva?” (MARTINS, 2009, p. 8).

Para o autor, diante da possível dificuldade (ou mesmo impossibilidade) em mudar o padrão civilizatório, a regulação e o amadurecimento da sociedade civil podem representar a saída “possível” para o dilema colocado às sociedades. Nesse sentido, sendo a questão ambiental intrinsecamente conflitiva (ACSELRAD, 2004), sua institucionalização na agenda internacional fez parte de um momento político marcado por tensões e conflitos sociais que eram ambientalizados (LOPES LEITE, 2006), num esforço conjunto de superação.

Com a realização da Rio 92, o conceito de desenvolvimento sustentável se popularizou e passou a ser apresentado, representado ou incorporado também pela ideia de *sustentabilidade*¹⁹.

De acordo com Nobre e Amazonas,

a sustentabilidade é o carro-chefe do processo de institucionalização que insere o meio ambiente na agenda política internacional, além de fazer com que essa dimensão passe a permear a formulação e implantação de políticas públicas em todos os níveis nos Estados nacionais e nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional. (NOBRE & AMAZONAS, 2002, p. 8²⁰, apud VEIGA, 2008, p. 164)

De acordo com Veiga,

a sustentabilidade não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse. Tanto quanto a ideia de democracia – entre muitas outras ideias tão fundamentais para a evolução da humanidade –, ela sempre será contraditória, pois nunca poderá ser encontrada em estado puro. (VEIGA, 2008, p. 165)

Leroy (2004) apresenta uma postura crítica com relação ao uso desse conceito. Segundo o autor, a sustentabilidade seria fruto da apropriação do mundo material por uma parcela minoritária da sociedade, estando atrelada apenas à ideologia de mercado. No entanto, ele reconhece que há uma possibilidade de que ela seja

entendida como o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais. (LEROY, 2004, p. 18)

Apesar de estar institucionalizada na esfera política, a sustentabilidade, da mesma forma que a expressão desenvolvimento sustentável, é parte de um processo e, por isso, a dificuldade em apresentar uma definição precisa e fechada. Entendemos então que a ideia de desenvolvimento sustentável é dinâmica – e disputada – no cotidiano das relações sociais. Cada local, cada região possui características, demandas e dinâmicas particulares expressas

¹⁹ Não entraremos aqui em detalhes sobre a etimologia ou a conceituação inicial de *sustentabilidade*. Indicamos, no entanto, uma leitura de Veiga (2008) que traz, entre outros pontos, a seguinte abordagem: “Na verdade, nos últimos anos, a palavra sustentabilidade passou a ser usada com sentidos tão diferentes que até já se esqueceu qual foi a sua gênese, bem anterior à tal aplicação ao desenvolvimento, à sociedade e até à cidade. Em algum momento das últimas décadas do século XX, um velho conceito (aqui, sim, sem aspas) (*sic*) da biologia populacional passou a ser transferido, por analogia, para os sistemas humanos. Contudo, mesmo nas áreas mais familiarizadas com o tema – floresta e pesca –, a ideia de sustentabilidade ainda esbarra em conhecimentos rudimentares sobre os possíveis comportamentos dos ecossistemas” (VEIGA, 2008, p. 163).

²⁰ NOBRE, M. & AMAZONAS, M. (2002). *Desenvolvimento Sustentável. A institucionalização de um conceito*. Brasília: Ed. IBAMA.

no território de forma articulada. É necessário considerar a influência de aspectos externos, como políticas estaduais e federais, e, sobretudo, deve-se considerar o modelo de desenvolvimento aplicado ao território e a viabilidade de se pensar um projeto social desenvolvido a partir de uma perspectiva local, e não apenas a partir de referenciais externos (GUIMARÃES, 2001; SILVA, 2010).

Dessa forma, a proposta de um modelo de desenvolvimento local sustentável, como o modelo Juruti Sustentável, requer amplo conhecimento e compreensão das dinâmicas locais e conflitos que incidem sobre o território objeto de sua aplicação. Além disso, é importante que ele não esteja pautado na ampliação ou produção de desigualdades e que garanta um equilíbrio entre as questões econômicas, sociais e ambientais.

1.2 Amazônia: da formação territorial ao estabelecimento de um território de expansão econômica

Ao mesmo tempo em que concentra riquezas expressas em recursos naturais, biodiversidade e conhecimento adquirido pelas populações tradicionais que ali vivem, a Amazônia brasileira enfrenta a contradição impulsionada pelo modelo de desenvolvimento pautado pelo *crescimento econômico*. Essa contradição, por sua vez, é reforçada por propostas elaboradas pelo Estado, por agências multilaterais e pelo setor privado (corporações nacionais e multinacionais).

A Amazônia talvez represente o maior desafio que o Brasil já enfrentou, pois a ocupação desse território foi feita com esforço e vigor incomparáveis, sobretudo por meio de projetos de infraestrutura que, num primeiro momento, incentivaram o fluxo populacional para, num segundo momento, abandonar os migrantes junto com as obras inacabadas e os investimentos desperdiçados²¹ (RIBEIRO, 1995). Assim, os investimentos feitos em nome do progresso e da infraestrutura influenciaram e transformaram diretamente as dinâmicas internas da região, impondo uma lógica de ocupação atrelada a um modelo de desenvolvimento fundamentado no padrão de crescimento econômico.

Os processos que resultaram na organização do território da Amazônia brasileira, cuja população em 2010 correspondia a 8,4% da população nacional, são importantes para entendermos como se deu a incorporação desta região pelo Estado brasileiro e como ela foi

²¹ Um exemplo disso é a Rodovia Transamazônica. Todavia é importante lembrar que a leitura de Ribeiro remete a um período anterior a 1995, muitas das obras consideradas “inacabadas” pelo autor foram levadas a cabo em momento posterior.

inserida num projeto de desenvolvimento nacional, no qual agentes externos – empresas multinacionais, principalmente – exerceram um papel protagonista.

De acordo com Haesbaert (2006), o território “define-se antes de tudo com referência às relações sociais (...) e ao contexto histórico em que está inserido”, por essa razão “é imprescindível, portanto, que contextualizemos historicamente o ‘território’ com o qual estamos trabalhando” (HAESBAERT, 2006, p. 78).

Contudo, antes de contextualizarmos historicamente o território objeto de nosso estudo, faz-se necessário apontar de onde partimos ao definir e conceituar território, palavra cara à Geografia.

São inúmeros os autores que, na Geografia, estudam o território. Alguns partem do princípio de que território é uma categoria de análise enquanto para outros território é um conceito. Aqui não nos aprofundaremos nesse debate, mas adotaremos território como conceito (SOUZA, 1995; 2009; HAESBAERT, 2006; 2006b; 2009) sem desconsiderar, porém, importantes contribuições de autores que tratam território como categoria, como é o caso de Fernandes (2009)²².

Para Souza (2009),

o que ‘define’ o território é, em primeiríssimo lugar, o *poder* – e, nesse sentido, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, lhe define o perfil. Isso não quer dizer, porém, que a cultura (o simbolismo, as teias de significados, as identidades...) e mesmo a economia (o trabalho, os processos de produção e circulação de bens) não sejam relevantes (...). (SOUZA, 2009, p. 59)

O autor destaca a impossibilidade de desvincular uma dimensão da outra (política, cultural, econômica) ressaltando que o que ocorre no processo de territorialização é uma das dimensões das relações sociais poder, em um determinado momento, ter mais ou menos força que outra. De acordo com ele,

o território (...) é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo (...), mas o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Este Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um

²² Para um debate mais aprofundado a esse respeito, sugerimos a leitura de Marcelo Lopes de Souza (1995; 2009) e Rogério Haesbaert (2006a).

instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia nesse espaço, e como? (SOUZA, 1995, pp. 78-9, apud SOUZA, 2009, pp. 59-60)

Para o autor um processo de territorialização pode envolver outras dimensões, mas é “*sempre, e em primeiro lugar*, um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção dessas relações no espaço” (SOUZA, 2009, p. 60). Ele enfatiza ainda que “o exercício do poder, e com ele o desejo ou a necessidade de defender ou conquistar territórios, tem a ver com um acesso a recursos e riquezas, com a captura de posições estratégicas e/ou com a manutenção de modos de vida e do controle sobre símbolos materiais de uma identidade” (Souza, 2009, p. 64), pois ele é a “projeção espacial das relações de poder” (p. 64) ou ainda, ele é “*relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial*” (idem, ibidem, p. 65). Ou seja, para Souza o poder é uma relação social, e o território, expressão espacial dessa relação²³. Para Haesbaert, “ao território caberia [dentro da dimensão espacial] um foco centralizado na espacialidade das relações de poder” (2009, p. 105)²⁴.

Vale apontarmos que Souza (2009, p. 68) chama a atenção para o fato de que “poder” não implica, necessariamente, algo negativo. Além disso, tanto ele quanto Haesbaert “afirmam a imanência da noção de poder no conceito de território; todavia desvinculam o poder de um caráter *estritamente* estatal indicando metodologicamente o caminho para a compreensão da existência de outras territorialidades” (SOUZA, 2008, p. 11) não apenas advindas da ação do Estado.

No que diz respeito ao nosso objeto de estudo, o Estado é um protagonista importante, porém não é o único; consideramos também as grandes corporações, as agências

²³ Sendo importante destacar, porém, que território não pode ser considerado sinônimo de substrato, numa abordagem simplista. A respeito disso, Marcelo Lopes de Souza apresenta uma rica distinção sobre a materialidade e imaterialidade do território, adentrando, inclusive, numa análise semântica na obra clássica de Ratzel, *Politische Geographie*. Não entraremos aqui nesse detalhamento, porém recomendamos a leitura dos dois artigos de Souza (1995 e 2009), indicados nas Referências bibliográficas. Souza se debruça também sobre a discussão acerca da materialidade e imaterialidade do território, sobre a qual também não nos aprofundaremos, também abordada por Fernandes (2009). No entanto, é interessante apontar que, para Souza, “‘descoisificar’ o território não quer dizer negligenciar a materialidade do espaço. Significa, isso sim, refinar o conceito e conferir-lhe maior rigor, assim enriquecendo o arsenal conceitual à disposição da pesquisa sócio-espacial (*sic*). Parafraseando e adaptando uma formulação célebre, não há aqui nada a perder, a não ser grilhões ideológicos e teóricos. O espaço social é multifacetado, e o território (a territorialidade) é uma dessas facetas” (Souza, 2009, pp. 67-68).

²⁴ Não aprofundaremos aqui o debate sobre a distinção entre espaço e território, mas partilhamos da visão de Haesbaert (2009) de que espaço e território “devem ser tratados como concepções distintas”, porém “nunca poderão ser separados, já que sem espaço não há território” (p. 104). Para ele, de acordo com Raffestin, “a ‘territorialização’ do espaço ocorre pelos processos de ‘apropriação’, seja ela concreta ou simbólica” (Haesbaert, 2009, p.104). Sobre essa questão, indicamos a leitura de Haesbaert (2009 e 2006a) e Raffestin (1980).

internacionais e os atores sociais locais. Nesse sentido, o modelo Juruti Sustentável pode ser compreendido como a intenção de dominar e influenciar determinado espaço, numa expressão espacial da territorialidade da Alcoa.

Além das relações sociais, Fernandes (2009) traz as classes sociais para o debate acerca do conceito de território. Segundo o autor, as relações e classes sociais “produzem diferentes territórios e espaços que as reproduzem em permanente conflitualidade” (p. 199).

Nesse sentido, Fernandes parte de uma perspectiva crítica com relação à banalização do conceito de território, como o que acontece com políticas de criação de “territórios da cidadania”²⁵, por exemplo. Para ele, território tem sido

utilizado como conceito central na implantação de políticas públicas e privadas nos campos, cidades e florestas, promovidas por transnacionais, governos e movimentos socioterritoriais. Essas políticas formam diferentes modelos de desenvolvimento que causam impactos socioterritoriais e criam formas de resistências, produzindo constantes conflitualidades. Nesse contexto, tanto o conceito de território quanto os territórios passam a ser disputados. (FERNANDES, 2009, p. 200)

Com relação à Amazônia, o *Leitmotiv*, levantado por Souza (1995; 2009) a respeito de quem domina e influencia e como domina e influencia esse espaço, muda conforme o contexto histórico analisado. O componente poder está sempre presente, variando a força dos sujeitos envolvidos, as posições e interesses colocados. Podemos dizer que o processo de territorialização da Amazônia brasileira é exemplo de como certos aspectos podem influenciar, para mais ou para menos, a conformação territorial.

O território pensado a partir das perspectivas que enfatizam o poder conformam um caminho ambivalente em que dois sentidos são possíveis. Por um lado, o território como limite territorial, fronteira política, da expressão da soberania nacional – o território nacional, e a partir daí o território pensado em áreas nas quais o arranjo de relações sociais projeta, em parcelas específicas do território nacional, suas relações de poder. Esse último apresenta em si a expressão do poder e as conflitualidades.

Num primeiro momento, a formação territorial da Amazônia brasileira carrega um forte componente de território como expressão da soberania nacional, num exercício de poder entre as potências do período colonial pela conquista de posições estratégicas e acesso a

²⁵ Lançado em 2008, o Programa Territórios da Cidadania é um programa do governo federal cujos objetivos são “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia”. Cf. <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>.

recursos e riquezas. Mais recentemente, porém, passa a incorporar outras dimensões do poder e outros atores para além do Estado, num processo que estabelece relações sociais pautadas, sobretudo, em interesses de base política e econômica. O território é, nesse segundo momento, considerado fonte de recursos naturais, território de expansão econômica e expressão das relações de poder.

1.2.1 Do período de formação territorial a 1985

O que Becker (2006b) chama de período de formação territorial da Amazônia brasileira se estendeu por pouco mais de três séculos e compreende o período colonial, a primeira República e o início do século XX, até a década de 1930. Nesse último período, a apropriação do território amazônico ocorreu em três fases distintas: até 1850, de 1850 a 1899, e de 1899 a 1930.

A primeira fase, caracterizada por ser lenta e gradativa, consistiu na incorporação do território (físico) – como expressão da soberania nacional – ao Brasil Colônia, por meio da herança do patrimônio colonial português (RIBEIRO, 1995). Ao contrário de outras regiões brasileiras, cujo processo de desenvolvimento econômico se caracterizou inicialmente pelo modelo do engenho açucareiro, pelas grandes lavouras comerciais ou pelas grandes fazendas de gado, a economia da região amazônica, desde a chegada dos portugueses, esteve pautada no extrativismo, no modelo de “empresa extrativista florestal” (RIBEIRO, 1995).

Segundo Ribeiro, esse modelo teve início com a ocupação portuguesa do rio Amazonas, cujo principal objetivo era a defesa do território e a expulsão dos franceses, holandeses e ingleses que, deserdados do Tratado de Tordesilhas, tentavam se instalar nas vizinhanças da desembocadura do rio, na expressão da necessidade de captura de posições estratégicas.

No processo de defesa territorial, os portugueses construíram fortificações que passaram a operar como feitorias, traficando com os índios aliados as chamadas drogas da mata, em troca de quinquilharias. Com o passar do tempo, os portugueses atribuíram valor comercial a essas especiarias extraídas, em substituição às especiarias trazidas das Índias, e se empenharam em racionalizar e ampliar o negócio – o que desencadeou a escravização dos índios e, posteriormente, um processo mais intenso de miscigenação (RIBEIRO, 1995).

A partir de 1850, teve início a segunda fase de formação territorial (BECKER, 2006b), na qual se insere o primeiro ciclo da borracha, reforçando o caráter de empresa extrativista florestal da região. Para Ribeiro (1995), o primeiro ciclo da borracha (1879-1912)

representa também a primeira onda de violência que recai sobre a sociedade amazônica devido ao forte movimento migratório de trabalhadores vindos de todo o país, principalmente do Nordeste, para trabalhar nos seringais.

Em função da atividade baseada na exploração da borracha, a configuração dos núcleos populacionais da Amazônia seguiu o padrão de distribuição da seringueira, caracterizado por sua dispersão. Isso resultou na baixa densidade demográfica, com a população distribuída ao longo dos cursos d'água, por todo o vale do rio Amazonas e seus principais afluentes, o que impôs a criação de um sistema de comunicações baseado exclusivamente na navegação fluvial que se mantém até os dias de hoje.

A terceira fase do período de formação territorial (BECKER, 2006b) situa-se entre 1899 e 1930, durante a qual foi estabelecida a demarcação dos limites territoriais (fronteira política) da região. Esse período teve influência direta da política estabelecida pela diplomacia brasileira e pelo controle territorial realizado pelo Exército, num claro exercício de poder com vistas à afirmação da soberania nacional.

A partir de 1930, inicia-se um período que se estende até 1985 e que Becker (2006b) chama de planejamento regional e que, a nosso ver, foi o primeiro longo período de planejamento regional estabelecido no Brasil; o segundo se dá com a retomada do planejamento regional pelo primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme aprofundaremos mais adiante. O primeiro período compreende os governos de Getúlio Vargas (1930 a 1945 e 1951 a 1954) e a criação, em 1953, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cujo objetivo era direcionar e coordenar os planos governamentais para a região; o governo de Juscelino Kubitschek (1955 a 1960) que, entre outras coisas, promoveu a alteração do eixo político do Sudeste para o centro do país, assim como a construção das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre; o governo militar e a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), no lugar da SPVEA, e a delimitação política da Amazônia Legal²⁶.

A partir de 1930, a Amazônia passou a integrar, politicamente, o planejamento estatal, sendo palco de importantes relações de poder. A criação da SPVEA, por Getúlio Vargas, indicou o novo posicionamento político do governo brasileiro, reforçado pela

²⁶ A Amazônia Legal, criada pela Lei 1.806 de 06 de janeiro de 1953, foi fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico, pois estava inserida numa necessidade governamental de planejar e promover o desenvolvimento da região. A Lei 5.173 de 27 de outubro de 1966 traz o conceito de Amazônia Legal para fins oficiais de planejamento governamental.

construção de Brasília que deslocou o eixo político do país para a região central, por Juscelino Kubitschek.

No período do pós-guerra à década de 1980, é estabelecido no Brasil o que Acselrad chama de “fordismo periférico”,

onde grandes projetos de apropriação do espaço implementados pelo Estado desenvolvimentista articularam-se com a implantação de uma complexa estrutura industrial espacialmente concentrada. Tal modelo implicou uma importante ampliação dos espaços integrados à dinâmica do desenvolvimento capitalista (grandes obras de infraestrutura, grandes barragens, projetos de mineração e irrigação para agroindustrialização) e aceleração dos ritmos do ciclo industrial de extração de materiais/emissão de efluentes e resíduos, em um processo de crescimento que apoiou-se na concentração de renda e no esforço exportador, notadamente de produtos com elevado valor energético. (ACSELRAD, 2004b, p. 27)

Nesse mesmo contexto, Becker (2006b) destaca o conjunto de políticas delineadas pelo governo militar, pois foi no final da década de 1960 que a expansão da fronteira florestal – hoje representada pela fronteira agrícola e pelos fluxos de mercadorias e produção – passou a fazer parte do planejamento territorial.

Com estratégias de desenvolvimento pautadas na promoção da industrialização e da modernização, o governo brasileiro atuou para eliminar os obstáculos à exploração dos recursos naturais, acelerando a circulação de mercadorias, por meio de projetos de infraestrutura. Essas estratégias se pautavam pela ideia de que o modelo de desenvolvimento econômico praticado pelos países industrializados poderia, e deveria, ser universalizado. De acordo com Furtado (1974, p. 16), essa é uma prolongação da ideia de *progresso*, elemento essencial na ideologia da revolução burguesa, dentro da qual se estruturou a sociedade industrial.

O projeto geopolítico de ocupação da Amazônia – fundamentado na premissa de “integrar para não entregar” – foi considerado prioritário, e sua conceituação partiu de diversas concepções, uma delas de que a ocupação do território seria a “solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura” (BECKER, 2006b, p. 26). Em outras palavras, os pequenos produtores expulsos de suas terras seriam “compensados” com um pedaço de terra na Amazônia e, ao mesmo tempo, exercendo um papel no plano elaborado pelo governo militar, ocupariam e povoariam a região. Nesse sentido, o povo é visto pelo governo federal como um “recurso natural” para a ocupação territorial e produção econômica.

Outras concepções associadas à “necessidade de ocupar” podem ser relacionadas com a prevenção à formação de focos revolucionários na região ou, ainda, com a

intensificação da migração dos países vizinhos em direção às áreas fronteiriças no norte e noroeste do Brasil e o surgimento, na esfera internacional, de um discurso de internacionalização da floresta, atrelado, de um lado, ao fortalecimento do movimento ambientalista e, de outro, à preocupação dos países desenvolvidos com o acesso aos recursos naturais, como mostrou o documento elaborado pelo Clube de Roma. Esse último ponto é, a nosso ver, a chave para ilustrar o contexto político e econômico para entender a configuração territorial e as políticas formuladas para o território amazônico.

A estratégia governamental favoreceu a expansão de empresas e de grandes propriedades agropecuárias, por meio da implantação de uma forte rede logística, sem a qual a integração e a circulação não seriam possíveis. Não só as redes “físicas” (viária, energética e de comunicações) foram implementadas, como também foram concedidos incentivos fiscais, na forma de linhas de financiamento para projetos agropecuários, agroindustriais e madeireiros (MELLO, 2006), o que deixou clara a relação direta entre a infraestrutura física e a política de incentivos financeiros.

Podemos dizer que, desta forma, foi delineado o modelo de desenvolvimento econômico, político e social para a Amazônia brasileira, no que Becker considera, em sua leitura de Lefebvre, um exemplo do que esse autor chamou de “a produção do espaço” pelo Estado, segundo o qual (interpretado por ela)

após a construção do território, fundamento concreto do estado, este passa a produzir um espaço político, o seu próprio espaço, para exercer o controle social, espaço constituído de normas, leis, hierarquias. Para isso, impõe sobre o território uma malha de duplo controle – técnico e político – constituída de todos os tipos de conexões e redes, capaz de controlar fluxos e estoques, e tendo as cidades como base logística para a ação. (BECKER, 2006b, p. 26)

O modelo de desenvolvimento proposto e colocado em prática pelo governo militar não desencadeou apenas a formação de um espaço político controlado pelo Estado, como também propiciou que, por meio das alianças feitas em prol da construção desse espaço político, atores privados, impulsionados pelos incentivos propostos (infraestruturais e fiscais), se fortalecessem a ponto de exercer um papel protagonista na forma como o modelo de desenvolvimento se desenhava e, sobretudo, era implantado na região.

Nas décadas de 1970 e 1980, a estratégia territorial desencadeou mudanças estruturais em três frentes iniciais, seguidas de uma quarta, consequência direta das três primeiras (BECKER, 2006a).

A primeira frente está relacionada à conectividade. Sua importância reside no fato de que até as décadas de 1950 e 1960 a região era praticamente desligada do território nacional

em termos de conectividade. Essa primeira mudança estrutural se deu por meio da construção de estradas e da instalação de redes de telecomunicação e possibilitou o estabelecimento de parcerias em variadas escalas – local, regional, intrarregional, nacional e internacional.

A segunda diz respeito às mudanças de ordem econômica. A base econômica da Amazônia brasileira, desde os tempos de colônia, esteve relacionada à atividade extrativista, em pequena escala e de base local, a “empresa extrativista florestal” (RIBEIRO, 1995). Para Becker (2006a), essa característica se alterou com a implantação de uma importante indústria local, expressiva no setor mineral²⁷ e de produção de bens duráveis²⁸.

Essas mudanças ficaram claras com os planos nacionais lançados na década de 1970. Como bem destaca Mello (2006), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1972) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) tinham como objetivo, respectivamente, fortalecer os processos de integração nacional e a expansão da fronteira econômica, em direção ao Centro-Oeste, ao Nordeste e à Amazônia, e marcar uma nova etapa para o fortalecimento da integração nacional por meio da estratégia de “ocupação produtiva da Amazônia”, por meio de incentivos fiscais (MELLO, 2006, p. 29).

A terceira frente, por sua vez, refere-se à estrutura de povoamento. Se anteriormente a base para ocupação territorial seguia, quase que unicamente, o leito dos rios, a implantação de rodovias e as demais ações relacionadas à frente conectividade fizeram com que as cidades se estabelecessem ao longo das novas vias de circulação, alterando o eixo de ocupação. Uma expressão desse fenômeno pode ser ilustrada pelo padrão “espinha de peixe” de desmatamento a partir de um eixo principal. Esse padrão pode ser observado em imagens de satélite por toda a região amazônica.

Essas três mudanças estruturais contribuíram para uma quarta essencial para a compreensão das dinâmicas da região a partir da década de 1980, e para a análise do modelo Juruti Sustentável. Ela consistiu na transformação da organização da sociedade local. Devido à maior facilidade em se conectar com outras regiões do país, e do mundo, através dos meios de comunicação ou por meio das novas vias de circulação, somada às alterações na economia regional com o aumento crescente da presença de atores multinacionais atuando em parceria

²⁷ A mineração industrial na Amazônia brasileira teve início na década de 1940, mas tornou-se expressiva a partir da década de 1960, como apresentaremos adiante.

²⁸ Um dos principais exemplos da instalação da indústria de produção de bens duráveis foi a criação da Zona Franca de Manaus, em 1967.

com o governo federal para colocar em prática um novo plano de desenvolvimento regional, a sociedade civil local se organizou e se estruturou.

Resultou-se na formação e no fortalecimento de “grupos sociais, projetos alternativos, movimentos socioambientais que efetivamente dominaram o cenário regional, especialmente no período entre 1985 e 1996” (BECKER, 2006b, p. 25), alavancados e apoiados, sobretudo, pelo movimento ambientalista internacional²⁹.

Essas mudanças estruturais, decorrentes da estratégia governamental para a região, marcaram definitivamente a configuração territorial da região Norte. As políticas implementadas pelo governo, no período de planejamento regional, criaram o suporte físico e institucional para a implementação de grandes empreendimentos na região, resultado de um modelo de desenvolvimento fortalecido pelas políticas criadas à época (MELLO, 2006). Essas novas configurações estruturaram o território para avanço e consolidação da economia capitalista, tornando-o “o suporte, palco e objeto de sua reprodução” (COSTA, 1995, p. 55).

Enquanto no contexto nacional o governo militar se enfraquecia, abrindo espaço à organização dos movimentos sociais³⁰, no contexto internacional, a década de 1980 foi marcada pelo fortalecimento da temática ambiental nas discussões políticas, em resposta ao movimento iniciado pelo Clube de Roma (1968), pela Conferência de Estocolmo (1972) e seus desdobramentos com o Relatório Brundtland (1987).

Esse período terminou em 1985, junto com o desgaste do modelo do nacional desenvolvimentismo nos moldes e na perspectiva juscelinista³¹, impulsionado pela crise do petróleo, em 1973, e pelo aumento da dívida externa, causado pela elevação das taxas de juros no mercado internacional. O último grande projeto do modelo de desenvolvimento traçado pelo governo militar foi a Calha Norte³², em 1985. Simultaneamente, quando o país atravessava uma crise econômica, assistia-se ao fortalecimento dos movimentos sociais.

²⁹ Sobretudo Organizações Não-Governamentais de projeção internacional como *The Nature Conservancy* (TNC), *World Wildlife Fund for Nature* (WWF), *Greenpeace*, *Conservation International* (CI), entre outras.

³⁰ Por movimentos sociais entendemos que “constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados” (PASQUINO, apud BOBBIO, N., 1991, p. 787).

³¹ Modelo do nacional desenvolvimentismo, detalhado por Cardoso (1977).

³² A Calha Norte foi um programa de desenvolvimento e defesa da fronteira norte do país, idealizado pela Escola Superior de Guerra, abrangendo uma faixa territorial ao norte da calha do rio Solimões e do rio Amazonas.

1.2.2 Amazônia no período pós-1985

O ano de 1985 pode ser considerado o marco de dois processos opostos na Amazônia brasileira. O primeiro deles representado pelo desgaste do modelo desenvolvimentista e o segundo pela criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), símbolo do movimento de resistência social na região (BECKER, 2006b, p. 27). É nesse momento que o debate político se abre para a incorporação da dimensão ambiental, associando-a a temas de ordem social (PORTO-GONÇALVES, 2001; VEIGA, 2007).

Entre 1985 e 1996, a região amazônica viveu a intensificação de propostas de desenvolvimento alternativas, conservacionistas, apresentadas por associações, organizações e grupos locais, muitas vezes em parceria com agentes externos, como ONGs internacionais, organizações religiosas e agências de desenvolvimento, num processo pontuado pelas influências citadas na primeira parte deste capítulo, uma vez que as estratégias desenvolvimentistas eram contestadas devido ao aprofundamento das desigualdades sociais, e “as novas fronteiras de ‘inclusão nacional’ ao longo dos eixos de desenvolvimento resultaram na devastação ambiental e na ameaça aos grupos que viviam nessas áreas” (ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010, p. 12).

Ademais, cabe lembrar que essas parcerias só foram possíveis em consequência das mudanças estruturais desencadeadas a partir das políticas empreendidas nas décadas de 1960 e 1970, sobretudo àquelas ligadas à conectividade e implantação da rede de telecomunicações (BECKER, 2006b).

De acordo com Claval (1997), enquanto a política de abertura da floresta, vigente no período de 1930 a 1985, produziu resultados preocupantes sob os aspectos social e ecológico, nos anos 1990 houve uma organização da sociedade civil em prol da biodiversidade e do desenvolvimento de novas tecnologias que permitiram o acesso a padrões mais eficazes para o crescimento e o reforço das comunidades locais (CLAVAL, 1997, p. 459). Foi a partir de então que a política para a Amazônia passou a contar com a definição de zonas de proteção³³.

De acordo com Monteiro (2005), esse foi um período em que as formas de impulsionar o desenvolvimento regional passaram a ter outro enfoque. Ao contrário da ideia predominante até então de que a modernização da região estaria vinculada ao estabelecimento

³³ A política ambiental federal definiu unidades de conservação e zonas de proteção, entre elas os projetos de Reservas Extrativistas, Terras Indígenas e Corredores Ecológicos, fundamentalmente territoriais, por terem seus espaços delimitados de maneira precisa. Esses projetos, no entanto, não estão inseridos em uma estratégia territorial ampla para a região, como foram os projetos de desenvolvimento e colonização, apresentando um caráter de ação territorial pontual e em constante contraste com as atuais políticas de desenvolvimento para a região (MELLO, 2006).

de polos de desenvolvimento, passou-se a valorizar o estabelecimento de “eixos estruturadores de integração nacional e internacional” (MONTEIRO, 2005, p. 195).

No âmbito interno, no que diz respeito à legislação ambiental, a nova Constituição de 1988 e o estabelecimento de legislação mais rigorosa repercutiram sobre a valorização dos recursos naturais, uma vez que se tornou obrigatória a realização de estudos de impacto ambiental e licenciamento prévio para empreendimentos de grande porte.

No âmbito externo, em 1992 o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio 92, durante a qual o governo brasileiro foi um dos principais articuladores. O papel de anfitrião e articulador possibilitou que o país mantivesse certo controle sobre as discussões a respeito da Amazônia³⁴.

Enquanto para uns a incorporação das dimensões ambiental e social para futuras propostas de desenvolvimento era politicamente institucionalizada, fazendo crer que o interesse comum levaria a desenvolvimento mais inclusivo, para outros essa era a oportunidade de reinventar o sistema capitalista para que ele não entrasse em colapso, bem como pontuou Furtado (1974) ao analisar os resultados do relatório do Clube de Roma. Não podemos, portanto, deixar de considerar que a Rio 92 foi um importante marco para a atuação desses dois grupos distintos.

Sob a influência do debate conduzido pela Rio 92, teve início uma nova fase no processo de ocupação regional da Amazônia brasileira, principalmente a partir de 1996, caracterizada por políticas paralelas e conflitantes. Essa fase se caracterizou pela retomada do planejamento regional pelo Estado, por meio dos Planos Plurianuais de Investimento, dos Programas Brasil em Ação (1996) e Avança Brasil (2000-2003), no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), que favoreceram a “retomada de forças exógenas interessadas na exploração de recursos para exportação” (BECKER, 2006b, p. 29), em conflito com o então fortalecido movimento social local.

Antes um território de expansão essencialmente econômica, na virada para o século XXI a Amazônia passa a apresentar mais claramente a contradição entre: a) a retomada de um novo movimento de planejamento territorial que reúne interessados na mobilização de

³⁴ Ainda assim, o governo brasileiro esteve aberto a debater, aceitar e adotar políticas experimentais de gestão dos recursos naturais e conservação da biodiversidade (MELLO, 2006). Dentre as iniciativas apresentadas está o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o PPG7. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o PPG7 “é uma iniciativa do governo e da sociedade brasileira, em parceria com a comunidade internacional, que tem como finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais” (Disponível em www.mma.gov.br/ppg7/>. Acesso em 18 fevereiro 2012).

recursos naturais e de negócios; e b) um movimento de caráter socioambiental, propositor de um desenvolvimento endógeno, porém com dificuldades de inserção nos mercados e com uma característica muito local, que não abrange uma escala significativa de atuação (BECKER, 2006b, pp. 28-29).

O conflito de interesses entre esses dois grupos distintos configura o que Becker chamou de processo de politização da natureza e que, a nosso ver, é o resultado do processo iniciado no período do pós-guerra, respaldado por estudos como os citados no início deste capítulo (conduzidos pela Comissão Presidencial para a Política de Materiais, Comissão de Recursos para o Futuro e Clube de Roma), somado às novas relações de poder influenciadas pelo processo de globalização. É também nesse momento que se dá o processo de apropriação do discurso da “sustentabilidade” pelos agentes econômicos.

No primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2010), foi lançado o Plano Plurianual 2004-2007 (PPA 2004-7), Brasil de Todos. O PPA 2004-7 incluiu em seu rol de sugestões e indicativos o lançamento de um programa para a Amazônia, o Programa Amazônia Sustentável³⁵, que, na prática, nunca saiu do papel como programa e acabou se transformando no Plano Amazônia Sustentável (PAS)³⁶.

Como proposta, o PPA 2004-7 apresentou, entre outros pontos, o investimento em infraestrutura de integração por meio da “abertura de sistemas de integração com a fronteira econômica do território brasileiro e com os países vizinhos” (BRASIL, 2003, p. 14), o que não se distanciou do que Monteiro (2005) apontou como característica de um novo posicionamento diante do desenvolvimento regional na década de 1990, de estruturação de eixos de integração. Essa proposta foi colocada em prática sobretudo nas fronteiras dos estados do Acre e Rondônia.

Além de sistemas de integração, o PPA 2004-7 também previu investimento em energia de forma a “garantir o abastecimento aproveitando as vantagens competitivas derivadas da geração hidrelétrica na matriz de energia elétrica nacional” (BRASIL, 2003, p. 14), o que pressupõe forte investimento no potencial hidrelétrico do país.

Esses dois pontos deixam claro o foco da política do governo federal para a região amazônica, ao mesmo tempo região de fronteira com sete países da América do Sul e de maior potencial hidrelétrico do país.

³⁵ Brasil, 2003.

³⁶ Brasil, 2008.

Em 2007, foi lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), principal política de planejamento territorial do governo Lula, e que se contrapõe em muitos aspectos ao PAS.

De acordo com o governo federal (BRASIL, 2008), o PAS não é um plano operacional, mas sim um plano estratégico com diretrizes gerais e recomendações. Além disso, segundo o mesmo documento, o PAC

casa-se coerentemente com as diretrizes estratégicas do PAS, que estabelece a ampliação e melhoria da infraestrutura como um de seus pilares e condição para impulsionar o pleno desenvolvimento econômico e social da Amazônia, tendo necessariamente como pressuposto, o planejamento estratégico das obras. [Grifo nosso] (BRASIL, 2008, p. 8)

Ou seja, na teoria, a articulação entre PAS e PAC possibilitaria um desenvolvimento diferente do modelo praticado nos anos 1970, levando em consideração as questões sociais e ambientais na Amazônia brasileira. Todavia, o simples fato de o PAS não ser operacional enquanto, do outro lado, o PAC vem sendo operacionalizado, indica que essa articulação não existe na prática, pois as diretrizes do PAS não são incorporadas na operacionalização do PAC.

Considerando as políticas governamentais de desenvolvimento desde meados da década de 1990, observamos padrões similares às políticas dos anos 1950, 1960 e 1970, apoiados na ideia de crescimento econômico e sustentados pela busca constante por progresso e modernização, em processos amparados pelo setor privado.

Por essa razão, para analisar projetos de desenvolvimento empreendidos no contexto atual é fundamental o levantamento histórico dos projetos já empreendidos na região. Esse levantamento pode mostrar padrões de comportamento importantes para a avaliação de seus possíveis impactos. A seguir, faremos um recorte mais específico, considerando as principais influências da mineração industrial ligada à cadeia do alumínio na estratégia de desenvolvimento para a Amazônia.

1.3 A mineração na estratégia de desenvolvimento da Amazônia brasileira: as particularidades da cadeia do alumínio

É possível que haja registros de exploração mineral na Amazônia anteriores ao século XX; no entanto, para fins de nossa pesquisa, estamos trabalhando com a atividade mineradora nessa região a partir do início do século XX.

Olhamos para a mineração em escala industrial, especificamente à cadeia do alumínio, sem, no entanto, ignorar a atividade garimpeira como importante agente transformador das dinâmicas regionais. O foco na cadeia do alumínio tem por objetivo situar nosso objeto de estudo, inserido no contexto de projeto de exploração de bauxita, o Projeto Mina de Juruti, administrado pela empresa norte-americana Alcoa.

Considerando as dinâmicas expostas anteriormente, concordamos com Monteiro de que

as dinâmicas derivadas das atividades voltadas à extração e à transformação industrial de minerais, incluem-se seguramente, entre os mais expressivos elementos que contribuíram e contribuem para a efetivação de significativas mudanças na Amazônia oriental brasileira. (MONTEIRO, 2005, p. 187)

A mineração industrial é, portanto, responsável por grandes projetos implementados na região desde meados do século XX, conforme apresentamos a seguir.

De acordo com Coelho, Monteiro e Cota (2007), além da penetração do povoamento, da expansão das tensões sociais para o interior, da interiorização do processo de urbanização e da hierarquização das cidades por meio da reformulação da rede urbana, a mineração contribuiu também para a formação de redes técnicas, para a formação de novos municípios e para alterações importantes nas relações de poder (COELHO, MONTEIRO, & COTA, 2007, p. 30).

Na Amazônia, a mineração remete à primeira metade do século XX, em amostras consideráveis de atividade garimpeira, sobretudo em busca de ouro. Entre as explorações minerais na região, na primeira metade do século XX, destaca-se:

o ouro nos rios Oiapoque, na Serra Lombarda e no Jarí (no território do Amapá), no rio Cotingo (território do Rio Branco), no vale do Gurupi (Pará); a de diamantes em Itupiranga (Pará) e no Tepequém, nos altos cursos dos rios (território do Rio Branco); a de cristal de rocha nas bacias do Tocantins e Araguaia. (GUERRA, 1959, p. 260, apud COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007, p. 32)

A mineração em escala industrial teve início na década de 1940 e por quase vinte anos concentrou-se na exploração de manganês na Serra do Navio, no Amapá.

O contexto político e histórico, no qual a exploração da Serra do Navio começou, estava baseado no estabelecimento “de um novo regime político e pela reorientação das relações estabelecidas entre Estado e a economia” (MONTEIRO, 2005, p. 187). Era um período em que findava a era Vargas e a nova Constituição, promulgada em 1946, apresentava influência dos princípios do liberalismo econômico – ela não explicitava que os bens minerais eram propriedade da União, como acontece na Constituição de 1988.

Esse quadro se modificou com as políticas governamentais a partir da segunda metade do século XX, nas quais estava implícita a “necessidade de ocupar e integrar” a região ao resto do país. Essas políticas pressupunham uma forte “articulação de interesses privados e o estabelecimento de uma ampla política de incentivos fiscais e creditícios, na qual se enquadravam as grandes empresas mínero-metalúrgicas” (MONTEIRO, 2005, p. 188).

O início da mineração industrial apenas em meados do século XX está relacionado com o fato de que, além da disponibilidade de recursos e de energia, é necessário o acesso a fontes abundantes de água, vias de circulação entre a zona de exploração e o mercado consumidor, o acesso a técnicas aperfeiçoadas e capital necessário à implantação dos meios de produção específicos para cada caso de mineração (ABREU, 1965). Com exceção da água em abundância na região, as outras condições só foram criadas a partir de 1950 e, sobretudo, de 1964.

Os projetos industriais de exploração mineral, empreendidos entre 1964 e 1985, eram projetos “modernizantes, desenvolvimentistas e autoritários” relacionados a questões político-ideológicas e às oportunidades geológicas e materiais, “possibilitando não apenas a valorização dos recursos naturais (bauxita, ferro, cobre e níquel) e do capital nacional, como também a mudança da posição brasileira no cenário geopolítico e econômico mundial” (COELHO et al., 2010, p. 312), num movimento de conformação territorial pautado no território como fonte de recursos, mas também como espaço de articulação das relações sociais e expressão do poder do Estado.

No período pós-1964, ocorreu uma corrida em busca de minérios na Amazônia. Oliveira apresenta dados, segundo os quais, 74% das descobertas minerais na região (até 1989) concentraram-se entre 1964 e 1980. Segundo ele, “entre 1966 e 1970, cerca de 22% das descobertas foram feitas unicamente pelas empresas internacionais ou pelos seus ‘testas-de-ferro’” (OLIVEIRA, 1989, p. 35). Para o autor, os números evidenciam a relação entre a “integração da Amazônia” e a barganha com grandes grupos multinacionais por recursos naturais e nos mostra um indicativo de relação também com interesses internacionais, expressados, por exemplo, nos estudos feitos pela Comissão de Recursos para o Futuro.

Foi a partir de meados da década de 1970 que o Estado passou a intervir na redefinição e redirecionamento do papel da Amazônia dentro da estratégia desenvolvimentista adotada pelos governos militares. Segundo Coelho, Monteiro e Cota (2007), isso ocorreu devido ao “quadro de crises energética e econômico-financeira” e frente à “necessidade premente de exportar mais” (p. 33) coincidindo com o momento em que o governo militar

começa a se enfraquecer, num movimento contrário ao fortalecimento dos movimentos sociais do país e da região.

No que diz respeito à cadeia do alumínio, em 1966 as prospecções realizadas no vale do Rio Trombetas, pela *Aluminium Limited of Canada* (Alcan), identificaram a presença de grandes reservas de bauxita, e a exploração mineral nessa região começou a ser estruturada na década de 1970, com o início da exploração de bauxita no município de Oriximiná, noroeste do estado do Pará. Essa exploração foi feita inicialmente pela Alcan que, posteriormente, firmou parceria acionária com a Companhia Vale do Rio Doce³⁷ (CVRD), originando a Mineração Rio do Norte (MRN).

Vale destacamos que, em 1989, Oliveira afirmou que

além das jazidas da [Mineração] Rio do Norte, nessa área [do Vale do Trombetas] há também a presença das jazidas da Alcoa (...) e das jazidas descobertas pelo grupo Ludwig (Mineração Santa Mônica). Essas jazidas foram, em fins de 1980, vendidas para a Alcoa (...). Também nessa região do Vale do Trombetas, mais ao sul e na margem direita do Amazonas, encontram-se as jazidas do Juriti (*sic*), que foram inicialmente pesquisadas pela Alcan e, depois, foram repassadas para a Reynolds, que está atuando na área visando à exportação do minério³⁸. (p. 43)

A identificação de reservas de bauxita em Juruti, nossa área de estudo, foi feita no contexto de uma política colocada em prática a partir de 1950, que desde então articulava interesses políticos e econômicos, nacionais e internacionais.

A prospecção dessas jazidas e a instalação do empreendimento da MRN estão inseridas no que Oliveira (1989) chamou de “Projeto Alumínio” e que Monteiro e Monteiro (2007) chamam de “civilização do alumínio”. A importância de conhecer e destacar esse processo reside no fato de ser a partir daí que inúmeras outras empresas de grande porte se estabeleceram na Amazônia com o objetivo de desenvolver atividades de exploração de riquezas naturais, fossem elas mineradoras, construtoras ou fornecedoras de energia³⁹.

³⁷ Apesar de existir até hoje, sob o novo nome de Vale, consideramos a CVRD como uma outra empresa, visto que suas características acionárias eram outras. Portanto, sempre que nos referirmos ao período pré-privatização, usaremos o nome Companhia Vale do Rio Doce, ou simplesmente CVRD.

³⁸ No final da década de 1990, a Alcoa comprou os direitos de exploração mineral da empresa Reynolds Metals e iniciou a pesquisa nos platôs Capianga, Guaraná e Mauari, localizados nos limites municipais de Juruti (FGV, 2008).

³⁹ Para um entendimento aprofundado sobre a teia de conexões existentes entre as empresas mineradoras, construtoras e fornecedoras de energia, a partir do final da década de 1960, sugerimos os seguintes trabalhos: Oliveira (1989) traça um interessante e detalhado paralelo entre a prospecção mineral e interesses internacionais durante o governo militar; Valverde (1989), apresenta uma análise profunda e dura sobre o projeto Grande Carajás (PGC) – o PGC situa-se em área considerada como a mais rica área mineral do planeta, que compreende cerca de 900 mil km², e é cortada pelos rios Xingu, Tocantins e Araguaia, no sudoeste do Pará, norte de Tocantins e oeste do Maranhão – e suas implicações para o desenvolvimento regional; e outros autores, como

A ideologia por trás do projeto que envolve a cadeia do alumínio está relacionada às “expectativas de se atingir uma rápida modernização e desenvolvimento da região por meio da extração e transformação de minerais na Amazônia oriental” (MONTEIRO & MONTEIRO, 2007, p. 91), colaborando com a reprodução do modelo de desenvolvimento embasado na ideia de que a industrialização leva ao progresso e, conseqüentemente, à modernização.

Esses empreendimentos em si não impactaram a região apenas de forma direta. Acoplada a eles está toda uma malha de infraestrutura, sem a qual a atividade industrial não poderia se desenrolar. Além da estrutura física, eles trazem consigo questões sociais importantes, como o movimento migratório na fase de construção e a demanda sobre os serviços públicos que essa migração desencadeia.

Um exemplo da teia de conexões envolvidas num projeto de grande porte é a própria MRN, diretamente relacionada à implantação do projeto Albras-Alunorte em Barcarena, nos arredores de Belém (PA), e à construção da Usina de Tucuruí, no Rio Tocantins, construída para geração energia destinada a abastecer esse polo industrial. Tucuruí, por sua vez, começou a operar em 1984 e foi alvo de duras críticas por parte de movimentos sociais⁴⁰.

O exemplo da MRN está longe de ser considerado pontual ou relacionado a um momento específico da história do desenvolvimento na Amazônia brasileira, pelo contrário. O padrão de instalação de grandes empreendimentos vem obedecendo à mesma lógica imposta há 40 anos, como bem destacam Monteiro e Monteiro ao afirmarem que

o apoio à edificação de gigantescas plantas industriais destinadas à produção de alumínio manteve, e ainda mantém, sintonia com um recorrente discurso sobre o desenvolvimento da Amazônia; nele se afirma que, dadas as ‘grandes dimensões’, os ‘enormes problemas existentes’ e mesmo o reconhecimento da existência de ‘gigantescas potencialidades’, a tarefa de modernização da Amazônia só é capaz de ser realizada por grandes capitais. (MONTEIRO & MONTEIRO, 2007, p. 91)

Além disso, é importante destacar que, ao contrário da atividade garimpeira, cujos problemas

Monteiro (2005), Wanderley (2008), entre outros, analisam, criticamente, os empreendimentos mineradores mais recentes na Amazônia.

⁴⁰ O caso de Tucuruí é utilizado, até os dias de hoje, como modelo de “o que não fazer” com relação a diversos fatores como direitos humanos, reassentamento e impactos ambientais. Quando perguntados sobre a possibilidade de construção de hidrelétricas da região, os moradores locais são unânimes em usar o exemplo de Tucuruí como um caso negativo.

eram recorrentemente gerados tanto pelas corridas características dos períodos da descoberta e auge da extração quanto da exaustão das minas de ouro e cassiterita, os problemas da mineração industrial ainda eram pouco conhecidos na década de 1970. [Grifo nosso] (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007, p. 34)

Enquanto a garimpagem caracterizava-se

pelas construções precárias e núcleos de vida efêmera, a exploração industrial foi marcada por grandes empreendimentos, pelas instalações modernas e ainda pela criação de vilas industriais (*company-towns*), atraindo mão de obra qualificada do sudeste do país, bem como não qualificada do nordeste e do próprio estado. [Grifo nosso] (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007, p. 32)

Mapa 1 – Corredores de alumínio e suas áreas de influência: população urbana – 2000. Fonte: COELHO, et al. (2010, p. 336).

Além do impacto sobre o ordenamento territorial, a mineração industrial atua fortemente sobre os contextos social, cultural e ambiental, pois demanda processos produtivos muito distintos do contexto da região norte do país e com isso passa a apresentar dificuldades de interação com realidades e atores locais com os quais os agentes externos têm dificuldade de inter-atuar, assumindo frequentemente uma postura conflitante e antagônica com relação ao “diferente” (MONTEIRO, 2005; MONTEIRO & MONTEIRO, 2007).

Nesse sentido, é comum que o agente externo queira modificar ou influenciar a realidade local a partir de suas próprias referências, desconsiderando na maioria das vezes as características culturais locais e impondo um modo de vida baseado nos grandes centros urbanos das regiões sul e sudeste do país. O choque entre diferentes realidades é carregado de significações, pois por um lado o agente externo se sente representante do modo de vida “ideal” enquanto o ator local pode se sentir acuado em seu próprio ambiente, ou inferior. Cria-se assim uma relação perversa pautada na imagem de colonizador e colonizado.

Com o processo de globalização, a transnacionalização das empresas aumentou, e no setor mineral isso se evidenciou, pois a demanda por produção mineral de transformação primária cresceu. Isso fez com que a exportação de matéria-prima mineral dos países periféricos, como o Brasil, aumentasse (COELHO et al., 2010). Em 2011, a exportação de minérios correspondeu a 17,3% do total de produtos exportados pelo Brasil, sendo o principal produto de exportação do país, seguido por petróleo e combustíveis (12,1%), material de transporte (9,8%) e soja e derivados (9,4%)⁴¹.

Como consequência, desde o início do século XXI, a Amazônia passou a ser novamente alvo de investimentos no setor mineral, principalmente do alumínio. Fato que não ocorria desde o início da década de 1990, com o investimento feito na Alunorte. Impulsionadas pelo aumento da demanda do minério no mercado internacional, empresas decidiram investir na exploração de bauxita, é o caso da Vale com o projeto de Paragominas e da Alcoa com o Projeto Mina de Juruti.

No caso da Alcoa, a empresa obteve do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) financiamento de R\$ 650 milhões, destinado à expansão da refinaria da Alumar, visando aumentar a produção de alumina com a bauxita proveniente da reserva em Juruti. De acordo com Coelho et al. (2010), “a expansão da Alcoa representou um crescimento do setor de alumínio, com diversos empreendimentos em implantação e outros em estudo” (COELHO et al., 2010, p. 327). Há especulações de que a empresa passe a transformar a bauxita em alumina no próprio município de Juruti. Essa informação foi apresentada por Coelho et al. (2010), segundo os quais técnicos da Alcoa afirmaram que

isso dependerá da conclusão da hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, do fornecimento do gás da Petrobras de Urucum, nas proximidades de Manaus (AM), e dos rumos determinados pela crise econômico-financeira mundial. (...) Esse possível novo empreendimento está intimamente relacionado ao investimento de mais de US\$ 1 bilhão na construção da hidrelétrica de Belo

⁴¹ Fonte: MDIC/SECEX, Balança Comercial Brasileira: dados consolidados, 2011.

Monte, que tem como uma das finalidades fornecer energia para a produção de energia na região (MÁRTIRES, 2006). (COELHO et al., 2010, p. 328)

No entanto, pudemos constatar em campo que, apesar de a instalação da refinaria no município ser uma demanda por parte de alguns atores locais, há indícios de que isso não acontecerá. O mais provável é que a refinaria continue em São Luís do Maranhão ou que seja construída nas proximidades de Santarém (PA) em razão da questão energética.

Se, por um lado, o projeto da MRN situava-se num contexto de crise energética e de regime militar, os projetos de Paragominas e da Mina de Juruti situam-se em meio à abertura política e à globalização de capitais. Tanto nacional, quanto internacionalmente, as condições para a implantação de empreendimentos desse porte eram muito mais favoráveis no início da década de 2000 que na década de 1970. O diferencial, porém, é a atuação mais fortalecida do movimento socioambiental, expondo o conflito de interesses relacionado à politização da natureza (BECKER, 2006b).

Com relação à política governamental para a Amazônia, Monteiro afirma que, apesar da existência do Plano Amazônia Sustentável (PAS), as

ações do Governo para a Amazônia indicam que a lógica de sua atuação vincula-se, em grande medida, a uma estratégia expressa no documento Plano Plurianual 2004-2007 e que comporta ações que reforçam as lógicas, vigentes nos períodos anteriores, de relacionamento entre o poder público e as empresas responsáveis pela mercantilização de bens de origem mineral. (MONTEIRO, 2005, p. 196)

A tabela 1 apresenta os principais empreendimentos ligados diretamente à cadeia do alumínio na Amazônia oriental e seus principais acionistas (até 2010), enquanto no mapa 1 é possível visualizar a localização de cada um deles. Podemos observar que três (MRN, Alumar e Albras) dos seis principais projetos ligados à cadeia do alumínio foram iniciados dentro do período de planejamento regional, no governo militar, e os três restantes (Alunorte, Paragominas e Mina de Juruti) representam continuidade, com os três primeiros.

Os projetos de construção da Alunorte e de Paragominas foram realizados pela CVRD para abastecer a produção de alumínio da Albras⁴²; enquanto a Mina de Juruti, da Alcoa, abastece a planta de beneficiamento de bauxita, em São Luís do Maranhão, estrategicamente localizada se considerarmos a logística de escoamento pela calha do rio Amazonas no caminho dos navios que seguem para mercados internacionais (COELHO et al. 2005).

⁴² Em maio de 2010 a Vale transferiu suas participações no setor do alumínio (Albras, Alunorte e Companhia de Alumínio do Pará) para a norueguesa NorskHydro, pelo valor de 405 milhões de dólares. Fontes: O Estado de São Paulo, 2010; Diário do Pará, 2010.

Tabela 1 – Projetos ligados à cadeia do alumínio na Amazônia oriental brasileira

Projetos	Ano	Tipo	Acionistas
Mineração Rio do Norte (MRN)	1973	Extração de bauxita	<i>Joint venture:</i> CVRD, BHP Billiton, Alcoa, Rio Tinto Alcan, CBA, Norsk Hydro and Aluesa
Companhia de Alumínio do Maranhão (Alumar)	1983	Produção de alumina e alumínio	Alcoa, Alcan, BHP Billiton
Companhia de Alumínio Brasileiro (Albras)	1980-4	Produção de alumínio	<i>Joint venture:</i> CVRD, Naac and Mitsui, JAIC and Mitsubishi
Alunorte	1993-5	Produção de alumina	CVRD
Paragominas	2002-6	Extração de bauxita	CVRD
Mina de Juruti	2003-9	Extração de bauxita	Alcoa

Adaptado de

Coelho et al., 2010.

Como bem destacam Coelho et al.,

com a implantação de empresas mineradoras em áreas tradicionalmente ocupadas por nativos ou migrantes nordestinos, os territórios institucionalizados assumiram importância no processo de dar visibilidade aos atores não hegemônicos. Chamou-se a atenção para esses atores, para seus territórios organizados, que se contrapunham aos territórios das empresas, estimulando e facilitando a cooperação entre atores sociais. Os espaços vividos, trabalhados ou usados e os objetos de demarcação adquiriram um caráter político de território, reconhecido num novo contexto de lutas em redes pelo poder. As ameaças aos modos de vida, de trabalho e de produção, assim como o receio de que as mineradoras pusessem em perigo a reprodução dos grupos étnicos ou dos pequenos agricultores e extrativistas descapitalizados acabaram por desencadear tensões e conflitos entre os atores sociais ali envolvidos. [Grifo nosso] (COELHO et al., 2010, p. 320)

A partir do momento que grandes empreendimentos são implantados em regiões como a Amazônia, principalmente no contexto histórico atual em que a questão ambiental se tornou questão política e o discurso ambientalista integrou o discurso dos variados atores, do Estado à sociedade civil, inclusive o setor privado, os conflitos inerentes aos processos relacionados a tais empreendimentos passaram a ser ficaram mais conhecidos. Da mesma forma, práticas para lidar com tais conflitos foram desenvolvidas, apropriadas e colocadas em prática de acordo com os atores sociais envolvidos.

O Projeto Mina de Juruti, implantado em meados da década de 2000, mas inserido em contexto político de promoção e incentivo da atividade mineradora em escala industrial relacionada à cadeia do alumínio e a um projeto de crescimento econômico, apresenta características que permitem analisar a questão do desenvolvimento e dos conflitos ambientais a partir de um objeto empírico.

Considerando o trajeto traçado até aqui, as considerações a respeito do conceito de desenvolvimento e o arcabouço histórico de formação do território amazônico, passamos para

uma análise da questão dos conflitos que incidem sobre esse território para, mais adiante, adentrarmos nosso estudo de caso.

2. Conflitos ambientais e o paradigma da participação social

Ao abordarmos a questão dos conflitos que compõem a complexa trama de relações na Amazônia, estamos considerando-os como conflitos ambientais que, *a priori*, são conflitos sociais. A questão ambiental é, por si só, conflitiva uma vez que “no processo de sua reprodução, as sociedades se confrontem a diferentes projetos de uso e significação de seus recursos ambientais” (ACSELRAD, 2004, p. 8).

O presente capítulo tem por objetivo conceituar e localizar os conflitos ambientais de forma a subsidiar a discussão sobre o modelo Juruti Sustentável, no terceiro capítulo desta dissertação. Nossa hipótese inicial é de que os conflitos expressam as contradições e levantam questionamentos acerca do modelo de desenvolvimento hegemônico, possuindo uma centralidade na estratégia de construção de alternativas ao modelo vigente, e desempenhando papel fundamental na definição de um novo projeto social. Dessa maneira, se encarado de forma contrária, a partir de ações que tenham por objetivo sua eliminação, a não existência de conflitos poderia contribuir para a continuidade do modelo de desenvolvimento econômico vigente.

Justifica-se, portanto, que num primeiro momento façamos considerações a respeito de um fenômeno atrelado à questão da resolução de conflitos, fundamentado no paradigma da participação e da implementação de processos participativos em projetos de desenvolvimento. Esse fenômeno, incentivado por organismos internacionais, como o Banco Mundial, explorado na Rio 92 e na ideia central da Agenda 21, pode induzir à ideia de que a participação popular e a construção de consenso levaria à atenuação dos conflitos e, conseqüentemente, ao “equilíbrio” do sistema social.

Nossa análise parte de uma perspectiva internacional, de consolidação da ideia de participação, para um olhar voltado ao contexto nacional, considerando o processo de democratização brasileiro a partir da década de 1980.

Num segundo momento, apresentamos o que consideramos como conflitos ambientais nos marcos do desenvolvimento capitalista e a importância da Amazônia na configuração dessa área de estudos, sobretudo quando se vinculam conflitos à questão do desenvolvimento, sobre a qual nos debruçamos no capítulo anterior. Dentro do contexto das relações sociais apontamos para a importância do conflito e das conflitualidades para o

desenvolvimento das sociedades e procuramos entender em que medida eles adquirem visibilidade e quais interesses expressam.

Ainda nesse momento, relacionamos a temática dos conflitos ambientais na Amazônia com as especificidades da mineração industrial, mais diretamente ligadas à cadeia produtiva do alumínio no estado do Pará, com base nos elementos problematizados no capítulo anterior sobre o desenvolvimento da região.

Questionamos até que ponto a erradicação dos conflitos por meio das ferramentas de participação não seria um instrumento de poder utilizado pelos agentes econômicos para legitimar a apropriação do território e imposição de seus interesses ou se, de fato, a valorização da democracia e dos processos participativos estaria contribuindo para o fortalecimento dos movimentos sociais, quanto ao empoderamento dos mesmos nos processos de tomada de decisão.

Conforme apresentamos adiante, esse questionamento nos leva à ideia de uma confluência perversa (DAGNINO, 2004), em que, por um lado, há um fortalecimento da sociedade civil e, por outro, um enfraquecimento das responsabilidades do Estado. Essa confluência perversa pode nos levar a um questionamento maior configurado no dilema da participação.

2.1 Democracia, cidadania e participação

Partimos inicialmente de uma análise sobre o contexto internacional no qual a questão da participação e dos processos participativos remete ao final da década de 1950, estando intimamente ligada ao surgimento do movimento ambientalista, aos estudos citados no capítulo anterior e associada a uma área de estudos sobre o desenvolvimento (*Development Studies*) que se estabeleceu no contexto do pós-guerra (1945).

Reconhecendo que não há como problematizar participação sem relacioná-la ao debate sobre o Estado, sociedade civil e democracia, ressaltamos que não aprofundaremos tais reflexões uma vez que pretendemos apenas construir as referências necessárias para o desenvolvimento do trabalho.

A participação como concepção adquire múltiplos significados e sentidos de acordo com os contextos e processos sociais e históricos nos quais está inserida. Partimos da premissa que não há possibilidade de leitura de neutralidade axiológica quanto ao termo, considerando seu valor estratégico para a construção das relações sociais.

Com o acirramento das contradições no modelo de produção capitalista, as formas, modelos e sentidos da participação foram sendo transformados e apropriados de diferentes maneiras, de acordo com diferentes interesses, contextos e temporalidades. A democracia, por sua vez, seria concebida por meio de uma construção coletiva do espaço público, pela ampla e plena participação na gestação e no controle da esfera política no que Rousseau entende por “soberania popular” (COUTINHO, 1994).

No entanto, um governo democrático cuja participação e representação são plenas é ameaçado por nada mais nada menos que a própria vida democrática (RANCIÈRE, 2010). Numa referência a Samuel Huntington, Rancière (2010) afirma que a democracia leva a um aumento da demanda, o que pressiona os governos, mina a autoridade e submete indivíduos e grupos em desacordo com normas disciplinares a decisões tomadas em nome de interesses comuns. A participação quando do surgimento da democracia ateniense não consistia numa participação de todos, mas, sim, daqueles com sabedoria e direito à ela.

A construção democrática é um desafio constante, que depende da consolidação da cidadania por meio da participação, conceitos que, por sua vez, “caminham articulados e se relacionam à construção coletiva do processo democrático a partir de uma cultura de dividir responsabilidade na sociedade” (FAINGUELERNT, 2011). De acordo com Coutinho (1994), a cidadania é o que melhor expressa a democracia, pois é

a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. [...] A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração. (COUTINHO, 1994, p. 2)

Na modernidade, a cidadania vem associada a direitos sociais e políticos adquiridos historicamente e garantidos por instrumentos constitucionais, como é o caso da Constituição Federal brasileira. A ampliação da cidadania implica, portanto, um processo permanente de construção de direitos democráticos o que acaba por se chocar com o modelo econômico capitalista que se reinventa, dentro dos padrões por ele permitidos, de forma a garantir sua continuidade.

Desse modo, da mesma maneira que o capitalismo foi se aproximando da questão ambiental e se apropriando de um discurso de mudança – responsabilidade social e sustentabilidade – ele encontrou na participação um novo aliado e fonte de legitimação.

Fica evidente a existência de um processo contraditório e dinâmico, pois não podemos negar os avanços significativos do exercício da cidadania e do processo de democratização, dentro dos quais a participação se expressa como elemento-chave para a garantia e construção de direitos. Por outro lado, a lógica do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, multiplicador das desigualdades sociais, é ameaçada pelo fortalecimento da participação e exercício da cidadania o que desencadeia novas formas de apropriação da participação.

2.1.1 O paradigma da participação

Partindo de um ponto de vista crítico sobre “Participação”, Majid Rahnema (2010) inclui a palavra participação num grupo de palavras utilizadas para propósitos de manipulação. Para o autor, “participação” por si só não carrega nenhum significado relevante a não ser o de “ação ou efeito de participar⁴³”, e dessa forma não abarca nenhum juízo de valor, se moral, amoral ou imoral, por exemplo. No entanto, a apropriação e o uso do termo levaram ao emprego do mesmo de acordo com regras morais e éticas fazendo com que a participação seja “normalmente associada a objetivos morais e desejáveis e, como tal, recebe [receba] uma conotação positiva. Raramente vem à mente que o ato de participar pode se aplicar a fins malignos ou maliciosos”⁴⁴ (RAHNEMA, 2010, p. 127).

Uma outra perspectiva, também associada a uma conotação positiva, vê a participação como um exercício livre, todavia

essa percepção não se relaciona nem com o significado da palavra, nem com a forma com que ela se traduz na prática. Porque, com frequência, as pessoas são convidadas ou compelidas a participar em processos que não lhe interessam, mas em nome da participação.⁴⁵ (RAHNEMA, 2010, p. 127)

Tal fato nos indica que as formas de participação podem ser tanto manipuladoras quanto espontâneas.

⁴³ O autor cita a definição do *Oxford English Dictionary*, a mesma fornecida pelo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 2009.

⁴⁴ Tradução nossa: “*It is generally associated with moral and desirable goals and, as such, given a positive connotation. It seldom comes to mind that the act of partaking may apply to evil or malicious purposes*”.

⁴⁵ Tradução nossa: “*This perception conforms neither to the meaning of the word, nor to the way in which it is translated into practice. For, more often than not, people are asked or dragged into partaking in operations of no interest to them, in the very name of participation*”.

A ideia da participação e de processos participativos, tal qual apropriada pelos projetos de desenvolvimento atuais, ganhou força num contexto em que profissionais e intelectuais ligados ao campo do desenvolvimento passaram a questionar a efetividade de estratégias formuladas “de cima para baixo” que desconsideravam os anseios e conhecimentos das populações locais. Ao mesmo tempo, autores como Wood (2011) problematizam os limites da participação, que mesmo quando voltada à apreensão das manifestações locais precisa considerar as contradições existentes, expressas no território, mas constituídas a partir de dinâmicas mais amplas.

A partir desses questionamentos, Estados, organizações internacionais e agências de financiamento concordaram que parte do insucesso dos projetos colocados em prática até então devia-se ao fato de não envolverem as populações locais na construção das estratégias de intervenção⁴⁶. Diante dessa constatação, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC) fez uma recomendação para que seus estados membros

adotassem a participação como medida básica de políticas públicas para estratégias de desenvolvimento nacional [...] [e] encorajassem a maior participação possível por parte de todos os indivíduos e organizações não governamentais nacionais no processo de desenvolvimento, no estabelecimento de metas, na formulação de políticas públicas e na implementação de planos.⁴⁷ (COHEN & UPHOFF, 1980, p. 213⁴⁸, apud CORNWALL & BROCK, 2005, p. 6)

Não só a recomendação do ECOSOC contribuiu para a onda de processos participativos que surgiu nas últimas décadas. Rahnema (2010) lista seis razões pelas quais a participação acabou aceita e apropriada por governos e instituições ligadas ao desenvolvimento e, mais recentemente, pelo setor privado.

A primeira razão é que o conceito de participação não é mais visto como uma ameaça, uma vez que os agentes hegemônicos (Estados, agências internacionais, setor privado) aprenderam com o tempo a controlar os riscos inerentes aos ‘abusos descontrolados’

⁴⁶ Em 1973, o então presidente do Banco Mundial, McNamara, admitiu que “o crescimento não estava chegando aos pobres de forma equitativa” e que estava acompanhado de uma “grande má distribuição de renda em muitos países em desenvolvimento”. (Rahnema, 2010, p. 128). Tradução nossa: “*growth was not equitably reaching the poor*” [...] “*growth had been accompanied by ‘great maldistribution (sic) of income in many developing countries’*”.

⁴⁷ Tradução nossa: “*to adopt popular participation as a basic policy measure in national development strategy... [and] encourage the widest possible active participation of all individuals and national non-government organizations in the development process, in setting goals, formulating policies and implementing plans*”.

⁴⁸ COHEN, J. & UPHOFF, N. (1980). Participation’s place in rural development: Seeking clarity through specificity. World Development, Vol. 8, pp. 213–235.

da participação. A cooperação entre os Estados ou entre Estados e agências internacionais em prol do desenvolvimento está geralmente associada a sofisticados sistemas de controle, que permitem que o Estado esteja presente em praticamente todo o território, de forma a garantir uma participação ‘democrática e ordenada’ e permitindo que, de acordo com Rahnema, a participação seja facilmente manipulada.

O autor também destaca o fato de que políticas de desenvolvimento tendem a induzir necessidades, o que leva populações a integrarem processos participativos para suprir tais necessidades, pois passam a acreditar que elas são mesmo necessárias. Dessa forma, “o desenvolvimento ou a modernização de projetos que atendem apenas a uma camada específica da sociedade continuam a receber apoio popular, apenas porque eles perpetuam a ilusão de que, um dia, vantagens similares serão estendidas a todos”⁴⁹ (RAHNEMA, 2010, p. 129).

A segunda razão diz respeito ao fato de a participação ter se tornado um *slogan* político atrativo. A ideia de processos participativos cria um sentimento de cumplicidade entre o político (ou quem quer que seja que levante essa bandeira) e seu público. Esse fato contribui também para acalmar os ânimos em situações em que políticas de desenvolvimento criam tensões e resistências por parte das populações atingidas por elas.

A terceira razão considera que a participação se tornou uma proposição atraente do ponto de vista econômico. De acordo com analistas do Banco Mundial, “a ‘sustentabilidade’ de longo prazo de projetos está intimamente ligada à participação ativa e informada das populações pobres”⁵⁰ (RAHNEMA, 2010, p. 130). Projetos de microcrédito, como o *Grameen Bank*⁵¹, em Bangladesh, mostraram ao sistema financeiro que os mais pobres são melhores pagadores que os ricos, sobretudo quando se organizam em iniciativas participativas locais.

A quarta razão é o fato de a participação ser percebida, agora, como um instrumento de grande efetividade, além de uma nova forma de investimento. Assim, processos participativos proporcionam aos projetos de desenvolvimento valiosas informações que contribuem para que não se caia novamente nas armadilhas e fracassos do passado. Essas informações incluem a) um conhecimento mais próximo da realidade local; b) uma rede de

⁴⁹ Tradução nossa: “Thus, development or modernizing projects which serve mainly the interests of the few continue to receive popular support, only because they perpetuate the illusion that, some day, similar advantages will be extended to all”.

⁵⁰ Tradução nossa: “The long-term ‘sustainability’ of projects is closely linked to active, informed participation by the poor”.

⁵¹ O *Grameen Bank* foi o primeiro banco especializado em microcrédito, idealizado por Muhammad Yunus em 1976. Pela iniciativa, Yunus ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 2006.

relacionamentos pré-estabelecida, fundamental para o sucesso de projetos em andamento e investimentos em áreas mais remotas; e c) a cooperação com organizações locais capazes de tocar o desenvolvimento dos projetos. Para Rahnema (2010), “as organizações de base estão se tornando a infraestrutura por meio da qual o investimento é realizado, ou ajudam no fornecimento do “*software*” humano que possibilitam que outros tipos de investimento funcionem”⁵² (RAHNEMA, 2010, p. 131).

A quinta razão, por sua vez, considera que a participação está se tornando um excelente mecanismo de captação de recursos. Doadores tendem a colocar mais recursos em iniciativas que incluem a participação como uma de suas premissas. Não só a questão da participação, mas também uma burocracia menos complicada acabam funcionando como chamariz para o recebimento de recursos provenientes de fontes doadoras e repassados para organizações não governamentais (ONGs). Com o objetivo de alavancar mais recursos, Estados e agências internacionais também passaram a incorporar tais premissas em suas gestões.

Por último, a sexta razão considera que a expansão do conceito de participação pode auxiliar o setor privado a se envolver diretamente com a “indústria do desenvolvimento” (*development business*), ou ainda fazer com que o setor privado assuma suas responsabilidades nas esferas política e social. Nesse sentido, acredita-se que as responsabilidades públicas poderiam, e deveriam, ser compartilhadas com o setor privado.

As seis razões apresentadas indicam que a participação deixou de ser um tabu nas últimas décadas, e um indicativo disso é o fato de que “todos os agentes do desenvolvimento parecem ter adotado, definitivamente, a nova criança como um recurso seguro para o desenvolvimento futuro deles próprios”⁵³ (RAHNEMA, 2010, p. 132).

Acreditamos que não apenas esses agentes, mas o sistema econômico como um todo passou a enxergar na participação uma ferramenta importante de legitimação e, de certa forma, exercício de poder, pois a partir do momento em que um ator A assume que um ator B precisa ser inserido num processo participativo para que se fortaleça, está implícito que A assume uma posição de superioridade com relação a B. Dessa maneira, as relações de poder se perpetuam com base na desigualdade.

⁵² Tradução nossa: “(...) *grassroots organizations are becoming the infrastructure through which investment is made, or they help provide the human software that makes other kinds of investments work*”.

⁵³ Tradução nossa: “*all developers seem to have definitively adopted the new child as a reliable asset for their own future development*”.

2.1.2 A participação popular e outras abordagens metodológicas

O Instituto de Pesquisas para o Desenvolvimento Social da Organização das Nações Unidas (UNRISD⁵⁴) definiu participação popular como sendo os “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e movimentos daqueles que, até hoje, têm sido privados de tal controle”⁵⁵ (STIEFEL & WOLFE, 1984, p. 12⁵⁶, apud RAHNEMA, 2010, p. 132).

Diversos autores⁵⁷ desenvolveram trabalhos nos quais a participação popular tem papel central no estabelecimento de um projeto de desenvolvimento, tendo sido desenvolvidas, inclusive, metodologias de pesquisa baseadas nessa ideia; a “pesquisa-ação participativa⁵⁸”, é um exemplo. Para esses autores, a abordagem participativa se justifica uma vez que consideram que:

- a) os atuais obstáculos ao desenvolvimento devem e podem ser superados, dando às populações interessadas a oportunidade de participar de todas as atividades relacionadas ao processo de desenvolvimento;
- b) a participação justifica-se porque não só expressa a vontade da maioria, como também é o único caminho para a população assegurar que os objetivos morais, humanitários, sociais, culturais e econômicos de um desenvolvimento mais humano e eficaz sejam pacificamente atingidos; e
- c) “interação dialógica”⁵⁹, “conscientização”, “pesquisa-ação participativa” e outras atividades semelhantes podem contribuir para que as pessoas se organizem a fim de alcançar seus objetivos.⁵⁹ (RAHNEMA, 2010, p. 133)

⁵⁴United Nations Research Institute for Social Development.

⁵⁵ Tradução nossa: “the organized efforts to increase control over resources and movements of those hitherto excluded from such control”.

⁵⁶ STIEFEL, M. & WOLF, M. (1984). *The quest for participation*. UNRISD.

⁵⁷ Cf. O. Fals-Borda, B. Hall, A. Rahman, M. Stiefel, M. Wolfe, entre outros.

⁵⁸ A pesquisa-ação participativa é uma metodologia que considera ação e pesquisa. Ela foi introduzida na década de 1970, primeiramente na Ásia e na América Latina. Essa metodologia procura colocar em prática processos de mudança social promovidos pela própria população local. Um dos principais autores dessa corrente, Orlando Fals-Borda, afirma que a metodologia considera o processo existencial como um todo, objetivando o “poder do povo” e não apenas o crescimento econômico das localidades (RAHNEMA, 2010). Cf. Orlando Fals-Borda. (1988). *Knowledge and people-power*. Nova Delhi: Indian Social Institute.

⁵⁹ Tradução nossa: “a) present obstacles to people's development can and should be overcome by giving the populations concerned the full opportunity of participating in all the activities related to their development; b) participation is justified because it not only expresses the will of the majority people, but also is the only way for them to ensure that the important moral, humanitarian, social, cultural and economic objectives of a more humane and effective development can be peacefully attained; e c) “dialogical interaction”, “conscientization”,

Essa abordagem, desenvolvida no início da década de 1970 e consolidada a partir da década de 1980, incluiu a participação popular como um elemento-chave para a criação de alternativas de desenvolvimento centradas no ser humano. De certa forma, a participação popular obrigou o desenvolvimento a se redesenhar ou, em outras palavras, obrigou o sistema a se adequar a uma nova demanda da sociedade.

Do ponto de vista político, a participação forneceu ao projeto de desenvolvimento uma nova forma de legitimação, criando, eventualmente, uma ponte entre os agentes hegemônicos e as populações diretamente atingidas por eles, incluindo nesse processo grupos opostos às suas ações (RAHNEMA, 2010).

No que tange à legislação e processos regulatórios no Brasil, por exemplo, a participação por meio de audiências e consultas públicas passou a integrar de forma compulsória os processos de licenciamento ambiental.

Do ponto de vista social, o *slogan* da participação deu ao discurso do desenvolvimento uma nova roupagem. De acordo com Rahnema (2010)

todas as instituições, grupos e indivíduos envolvidos em atividades relacionadas ao desenvolvimento se uniram em torno dessa nova ideia na esperança de que a abordagem participativa finalmente possibilitasse ao desenvolvimento alcançar as necessidades básicas de todos, varrendo para sempre a pobreza em todas as suas formas.⁶⁰ (RAHNEMA, 2010, p. 134)

De fato, as metodologias participativas contribuíram para uma mudança no desenho de projetos de desenvolvimento que passaram a considerar as características e conhecimentos locais adquiridos. Isso também contribuiu para o reconhecimento de lideranças locais e reivindicações de movimentos sociais, até então desconhecidos, de forma mais ampla.

Ao mesmo tempo em que contribuiu para o fortalecimento dos movimentos sociais locais, a implantação de processos participativos também permitiu que governos e empresas tomassem conhecimento das dinâmicas sociais locais. O conhecimento prévio contribuiu para que esses agentes (governos e empresas, mas sobretudo empresas) tenham descoberto “os pontos fortes e fracos dos movimentos sociais ou dos indivíduos e os utiliza[m] em seu proveito para fortalecer o discurso de responsabilidade socioambiental” (COELHO, CUNHA & WANDERLEY, 2010, p. 297), não necessariamente como forma de promover o

Participatory Action Research and other similar activities can make it possible for all the people to organize themselves in a manner best suited to meet their desired ends”.

⁶⁰ Tradução nossa: “All institutions, groups and individuals involved in development activities rallied around the new construct in the hope that participatory approach would finally enable development to meet everyone’s basic needs and wipe out poverty in all its manifestations”.

fortalecimento contínuo de tais movimentos ou indivíduos. Isso indica que a linha que separa a participação manipuladora da participação espontânea é muito tênue.

Uma das justificativas encontradas pelos defensores da participação é o empoderamento que um processo participativo propicia aos envolvidos, porém, até mesmo a noção de que o empoderamento, como função política, possibilita uma nova fonte de legitimação para o processo de desenvolvimento e torna-se alvo de críticas. De acordo com Rahnema (2010, p. 135), reconhecemos que “as intenções dos pioneiros da participação eram, sim, puras e nobres. Eles estavam certos em considerar que os enormes abusos de poder cometidos tinham que ser contidos, e às vítimas, fornecidas novas possibilidades de defesa”.

Restam, no entanto, importantes perguntas a serem feitas. Será que, de fato, os processos participativos contribuíram para a formulação e implantação de novas políticas de desenvolvimento? Será que a valorização dos conhecimentos e o empoderamento de lideranças locais contribuíram para uma mudança no âmago dos projetos de desenvolvimento? Ou ainda, será que a legitimação, possibilitada por processos participativos, foi capaz de desfazer a ideia de que o crescimento econômico pode ser tido como sinônimo de desenvolvimento?

A questão da participação no Brasil democrático

No Brasil, a participação foi inserida no âmago do processo democrático que se estabeleceu no país na década de 1980, integrando também a gestão social e ambiental. Conforme afirmam Zhouri e Laschefski (2010),

a perspectiva política que se consolidou [a partir do final da década de 1980, com o movimento ambientalista] fez emergir o paradigma da participação na gestão ambiental e social com o objetivo de conciliar os interesses econômicos, ambientais e sociais e, assim, ‘moldar’ o modelo clássico de desenvolvimento. (ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010, p. 13)

A Constituição de 1988 incluiu mecanismos de democracia direta e participativa, como o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, sendo considerada um marco no processo de construção democrática no Brasil, resultado da luta contra o regime militar (1964-1985) e do fortalecimento dos movimentos sociais (DAGNINO, 2004).

Cabe aqui uma distinção entre o surgimento da participação tal qual demonstra Rahnema, no cenário internacional do pós-guerra em que projetos de desenvolvimento passaram a ser exportados dos países do centro para a periferia do sistema, e a participação como contraponto ao processo político instaurado, sobretudo, nos países periféricos do hemisfério sul, marcado por regimes militares e ditatoriais, nos quais a gestão pública esteve fortemente marcada pelo autoritarismo e pela centralização do poder.

No segundo caso, a participação consistiu um instrumento de fortalecimento do poder popular e de contestação do poder político vigente, o que permitiu o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e reorganização partidária. Consequentemente, houve um estreitamento na relação entre Estado e sociedade civil, numa aposta à ação conjunta para o aprofundamento democrático uma vez que a centralização de poderes passou a ser característica de práticas não democráticas (DAGNINO, 2004).

Não podemos ignorar o fato de que o debate internacional sobre a participação como ferramenta para se pensar projetos de desenvolvimento pode ter influenciado diretamente o contexto nacional. Tanto Dagnino (2004) quanto Duriguetto (2007) apontam para uma perversidade instalada no processo de valorização da participação na esfera política.

Dagnino (2004) considera que a política adotada pelo governo de Fernando Collor, em 1989, faz emergir um “projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 96), alinhando a política brasileira à ideologia neoliberal fomentada pelo Consenso de Washington. Eis o que Dagnino (2004) denomina “confluência perversa”, uma vez que ambos os projetos – democratizante e neoliberal – necessitam uma sociedade civil ativa e propositiva. Para a autora,

essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, e cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ele coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade

civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência das suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. (p. 97)

A transferência de responsabilidades para a sociedade civil pode levar à isenção do Estado com relação às suas responsabilidades, inclusive a de garantir os direitos sociais e políticos inerentes à cidadania e ao processo democrático. Ao mesmo tempo, essa transferência de responsabilidades encontra, no setor privado, um parceiro para processos de privatização.

Na esfera política, o Brasil possui experiências importantes de processos fundamentados na participação que ocorrem dentro do que Avritzer (2008) denomina instituições participativas. Dentro dessa abordagem, há no Brasil três formas diferentes de participação da sociedade civil em processos de tomada de decisão.

A primeira consiste num desenho participativo de baixo para cima e o principal exemplo no Brasil são os orçamentos participativos; a segunda inclui atores estatais e da sociedade civil participando simultaneamente, como é o caso dos conselhos municipais; a terceira forma se dá no que Avritzer chama de processo de ratificação pública, no qual a sociedade civil não participa diretamente do processo decisório, mas é chamada a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2004), como é o caso das audiências públicas para fins de obtenção de licenças ambientais.

Considerando as particularidades de cada desenho participativo, Avritzer conclui que

deve ser ressaltado o problema da diferença quanto à efetividade deliberativa dos desenhos “de baixo pra cima”, dos desenhos de partilha e dos desenhos de ratificação. Não existem dúvidas de que os desenhos de baixo pra cima como o OP [orçamento participativo] são os mais fortemente democratizantes e distributivos. Os casos dos desenhos de partilhas são os mais fortemente democratizantes nos casos de oposição à participação por parte da sociedade política. Os casos de ratificação são os casos mais efetivos quando há necessidade de sanção por parte do judiciário e do ministério público para a manutenção de formas de participação prevista em lei. (AVRITZER, 2008, p. 60)

A contribuição de Avritzer reforça o fato de que, ao se propor um desenho que considere a participação da sociedade civil, é necessário considerar as diferentes características de cada uma das possibilidades citadas por ele. A experiência brasileira com relação aos diversos modelos participativos deve ser considerada, atentando-se aos fins desejados e, portanto, pensando nos meios utilizados para que a participação possa de fato ser considerada uma contribuição e não apenas figuração.

A participação em si não pressupõe uma postura positiva com relação ao processo. A negativa em participar também deve ser considerada como um apontamento importante e positivo sobre o processo em questão. A participação quando assumindo uma posição contrária ou a não-participação contribuem para a existência de pontos de vista distintos (e complementares) e carregados de conflitualidades, que, como mostraremos adiante, constituem aspectos fundamentais para a proposição de um novo projeto social.

2.2 Os conflitos ambientais e a mineração como vetor de conflitos na Amazônia brasileira

Nas Ciências Humanas, há distintas definições e debates sobre o que vem a ser Conflito. De maneira geral e simplista, podemos dizer que o Conflito é “uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos”⁶¹ (BOBBIO, 1991, p. 225), ele é uma das formas de interação dos indivíduos, grupos, organizações e coletividades.

Os conflitos sociais também podem ter distintas interpretações, sobre as quais não nos deteremos com a intenção de esgotar o debate; todavia, faremos uma breve indicação a respeito do tema. A primeira interpretação parte da ideia de que a sociedade é um sistema de harmonia e equilíbrio em seu *estado normal*⁶², então o conflito social seria uma perturbação, um mal a ser reprimido e evitado (BOBBIO, 1991).

A segunda interpretação, de caráter funcionalista, considera que os conflitos seriam uma *disfunção* do sistema. Assim, o conflito seria produto do “não ou do mau funcionamento de um sistema social e produz por sua vez obstáculos e problemas, *strains and stresses* no funcionamento do sistema” (BOBBIO, 1991, p. 227).

Por outro lado, se consideramos que não há sociedade em que a harmonia e o equilíbrio sejam *normais*⁶³, sendo o sistema social constantemente marcado por conflitos, estes [os conflitos] são saudáveis à sociedade na medida em que é por meio deles que surgem

⁶¹ Reconhecemos que a Sociologia, a Política, a Psicologia e outras ciências têm se aprofundado no estudo desse tema, não sendo, no entanto, nossa intenção nesse trabalho a apresentação de tal escopo. Sugerimos a introdução ao tema proposta por Norberto Bobbio (1991) que cita, para o caso dos conflitos sociais, autores como Comte, Durkheim, Marx, Simmel, Dahrendorf, Touraine, entre outros. Bobbio sugere a tipificação dos conflitos de acordo com dimensão, intensidade e objetivos.

⁶² Comte, Spencer, Pareto, Durkheim (apud BOBBIO, 1991).

⁶³ Marx, Sorel, John Stuart Mill, Simmel, Dahrendorf, Touraine (apud BOBBIO, 1991).

as mudanças e as oportunidades de transformação (BOBBIO, 1991). Ou seja, na renúncia em interagir ou na escolha por uma interação conflitiva há aspectos positivos. Como bem destaca Acselrad (2004),

há que considerar que na recusa dos atores há também uma positividade. E que esta positividade não é apenas constitutiva de sujeitos, que se definem com frequência em um movimento de recusa, mas ela tem efeitos também, no caso que nos ocupa, sobre o modo como se organizam as relações espaciais e as formas de apropriação do território. (ACSELRAD, 2004, p. 17)

Desse ponto de vista, concordamos que caberia à Geografia analisar a dimensão espacial dos atores e relações sociais em situação de conflitos e negociações, no momento em que “enfocar o conflito permite-nos iluminar as estruturas de poder, os interesses divergentes, as disputas por espaço, as ambiguidades e a vulnerabilidade dos atores sociais e instituições” (WANDERLEY, 2008, p. 12), além dos processos de territorialização.

Como bem destaca Zhouiri e Laschefski (2010), em referência a Lefebvre, “qualquer planejamento, concepção ou representação do espaço é uma redução da realidade, conforme a percepção de seus idealizadores. Os conflitos se materializam quando essas concepções de espaço são transferidas para o espaço vivido [território]” (ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010, p. 18).

Para alguns autores, como Stenner (2005), uma vez que os conflitos se materializam no território passam a representar um entrave ao desenvolvimento econômico, concepção adotada por diferentes autores. Nesse ponto, partilhamos da visão de Acselrad (2004), Fernandes (2009) e Wanderley (2008) de que os conflitos, ao contrário de serem um entrave, são parte inerente do desenvolvimento, pois são justamente eles que possibilitam novas formas de relações sociais e novas propostas de projetos e modelos de desenvolvimento. Essas relações sociais, por sua vez, incidem diretamente sobre o território, contribuindo para a formação de novas territorialidades e conflitualidades.

Dessa forma, se pensamos nos grandes projetos e empreendimentos levados a cabo em nome de um projeto de desenvolvimento para o país, não podemos deixar de reconhecer a importância dos movimentos contrários a esses projetos na elucidação de temas sensíveis e na construção de novas alternativas. Em outras palavras, os conflitos são parte da estratégia de mudança e construção de um novo projeto social.

No caso da Amazônia, por exemplo, em função do processo de formação territorial da região, os conflitos são em sua maioria relacionados à questão da propriedade da terra, conflitos territoriais ou fundiários. A partir das últimas décadas do século XX, com a institucionalização da questão ambiental, a estratégia adotada pelos grupos ligados às

questões locais foi vincular a questão ambiental ao âmago dos conflitos sociais que, como conflitos ambientais, foram projetados para e absorvidos pelos espaços de debate sobre a questão ambiental. Tal transformação é resultado do que Lopes Leite (2006) chama de processo de ambientalização dos conflitos.

Na Amazônia, se por um lado o processo de ambientalização dos conflitos contribuiu para o fortalecimento dos movimentos sociais locais, alinhando-os a organizações internacionais e “dando voz” à luta dos povos da floresta, por outro pode ter contribuído para um processo de dissolução do âmago dos conflitos sociais na região, justamente a disputa pela propriedade da terra⁶⁴.

Sobre a definição de conflitos ambientais, concordamos com Acselrad (2004b), para quem

os conflitos ambientais são, portanto, aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis [...] decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas, mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas etc. Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo “acordo simbiótico” é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes. (ACSELRAD, 2004b, p. 26)

Outros autores, como Zhouiri e Laschefski (2010), propõem, ainda, uma tipologia dos conflitos ambientais, sugerindo a divisão em três tipos distintos e complementares. Para esses autores, os conflitos ambientais podem ser “distributivos”, “espaciais” ou “territoriais”, sendo possível a complementaridade, pois um tipo não exclui o outro.

Os conflitos ambientais distributivos estão relacionados ao acesso e à utilização de recursos naturais e são motivadores do debate sobre a escassez de recursos, a continuidade do processo de crescimento econômico e o aumento das desigualdades. Por conflitos ambientais espaciais, entendem-se os efeitos e impactos ambientais que perpassam as fronteiras territoriais, como é o caso do efeito estufa ligado à emissão de gases ou a poluição de cursos

⁶⁴Alguns autores analisam o fenômeno crescente de áreas de preservação ambiental na Amazônia que desconsideram o conjunto de práticas sociais que as populações locais exerciam nesses territórios, como se o “ambiental”, o ambiente, pudesse se sobrepor às dinâmicas sociais locais. Além disso, apontam para as parcerias entre Estado e setor privado na demarcação dessas áreas, lembrando que para a exploração de recursos minerais o acesso à terra é imprescindível.

d'água⁶⁵. Os conflitos ambientais territoriais, por sua vez, incluem situações em que há sobreposição de reivindicações antagônicas sobre um mesmo recorte espacial, como seria o caso da instalação de uma hidrelétrica ou a implantação de um empreendimento minerador (ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010).

Para fins da nossa pesquisa, consideramos conflitos ambientais o conjunto dos tipos propostos pelos autores acima sem nos prendermos à distinção e, sim, à complementaridade. Consideramos que os conflitos ambientais são, *a priori*, conflitos sociais que atrelados a causas ligadas ao meio ambiente se fortalecem e se legitimam no contexto em que a questão ambiental passa a ser estratégica. Contexto esse influenciado pelas ideias e reivindicações do movimento ambientalista nas últimas décadas do século XX, institucionalizadas na conferência Rio 92, assim como pelo fortalecimento dos movimentos sociais no nível nacional.

Além do conflito em si, consideramos também as conflitualidades geradas a partir das contradições produzidas pelas relações sociais, criando um território heterogêneo (FERNANDES, 2009). De acordo com Fernandes (2009), “o âmago da conflitualidade é a disputa pelos modelos de desenvolvimento” que aplicados ao território criam desigualdades e ameaçam a consolidação da democracia (p. 203). A essa ideia somamos que,

a cada configuração do modelo de desenvolvimento, tenderemos a encontrar modalidades específicas de conflitos ambientais predominantes. E no âmbito de cada combinação de atividades, o “ambiente” será enunciado como meio de transmissão de impactos indesejáveis que fazem com que o desenvolvimento de certas práticas comprometa a possibilidade de outras práticas se manterem. (ACSELRAD, 2004, p. 27)

Esse é o caso da atividade ligada à mineração industrial, intrinsecamente relacionada aos conflitos ambientais uma vez que envolve “grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território” (ACSELRAD, 2004b, p. 26), acesso e utilização de recursos naturais, efeitos e impactos para além das fronteiras territoriais, e a sobreposição de reivindicações relacionadas a uma mesma porção territorial. Como bem ilustram Coelho, Monteiro e Cota (2007),

a questão da mineração envolve quase sempre uma questão de conflito territorial, que se manifesta na discussão relativa à concessão de exploração e localização. A qualidade dos recursos e a viabilidade de exploração estão

⁶⁵ No bojo dessa abordagem surge o movimento pela Justiça Ambiental, cujo objetivo é “elaborar uma agenda comum entre as inúmeras lutas localizadas contra diversos conflitos em torno do tratamento de esgoto, poluição industrial, lixo tóxico, incineradores, além das condições insalubres de trabalho etc., em que os envolvidos se sentem, enfim, privados dos seus direitos” (ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010, p. 21). Para maior detalhamento, sugerimos a leitura de Acselrad (2000).

atreladas à disputa territorial. O direito de exploração é, antes de tudo, um instrumento de poder manipulável e manipulado por interesses políticos que variaram no tempo e no espaço. (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007, p. 31)

Para Wanderley (2008),

os conflitos ambientais da mineração são produtos das relações desiguais de poder entre os interesses capitalistas das empresas mineradoras e fundiário-territoriais dos povos rurais tradicionais, e suas respectivas redes sociais. A partir do conflito social em questão emergiram e emergem os movimentos sociais em áreas de mineração. Os “atingidos por mineração” ou em conflito com as mineradoras, são sujeitos sociais que se mobilizam e/ou se formam a partir dos conflitos deflagrados na relação de poder contraditória e dialética com a empresa. Esses movimentos lutam não pelo fim da mineração, mas pelo direito à terra, ao acesso aos recursos naturais e outras necessidades básicas, ou seja, querem usufruir ao seu modo do dito desenvolvimento. (WANDERLEY, 2008, p. 10)

As áreas localizadas no entorno de projetos de infraestrutura ou de extração e transformação mineral sofrem inevitáveis alterações físicas e socioespaciais uma vez que recebem influências diretas como é o caso dos contingentes migratórios, da mobilidade e da mobilização causadas por tal população (COELHO et al., 2005).

Os principais impactos decorrentes de tais empreendimentos não se restringem ao fluxo migratório, mas esse representa uma das mais importantes transformações na sociedade local, a começar pelo fato de a migração nunca se restringir ao contingente “programado”.

Num estudo considerando os municípios de Tucuruí, Almeirim, Marabá e Oriximiná⁶⁶ (municípios localizados no estado do Pará), compreendendo o período de 1970 a 1980, Coelho et al. (2005) identificaram que tanto esses municípios-sede quanto seus vizinhos receberam um grande contingente de migrantes originários de outras regiões do país, o que significou, para as administrações locais, muito mais do que elas podiam suportar. Segundo os autores,

a implantação de um projeto econômico de grande porte – seja infraestrutural, seja produtivo – que demanda elevados investimentos de capital e gera expectativas e/ou cria possibilidades de inúmeros empregos localmente, atrai, logo de início, para a região na qual se estabelecerá a empresa, um contingente populacional expressivo, principalmente na fase de construção civil do projeto, ocasionando uma taxa de crescimento elevada que perdura por alguns anos. (COELHO et al., 2005, p. 85)

⁶⁶ Todos municípios-chave no processo de industrialização da Amazônia nas três últimas décadas do século XX, sedes de projetos produtivos ou infraestruturais.

Outra dinâmica frequente é o êxodo rural, no qual, atraídos pelo aumento da circulação de dinheiro na área urbana, moradores das áreas rurais vendem suas terras na área rural e migram para a cidade para viver, muitas vezes, na casa de parentes ou sob condições de moradia muito inferiores às que possuíam no seu local de origem. Tal fato tem impacto na demanda pelos serviços urbanos e também sobre a produção alimentar, uma vez que os pequenos produtores migram para os centros urbanos e a produção agrícola decresce.

A população da área urbana passa a ver oportunidades de negócios ao alugar suas casas para empresas de fora, indo morar “nos fundos” do terreno, em “puxadinhos” ou na casa de parentes, ao mesmo tempo em que o preço médio dos aluguéis dispara, inflacionando o custo de vida.

De acordo com Coelho, Monteiro e Cota (2007), a sobreposição de uma economia mineral, de capitais extensivos e espacialmente concentrados, sobre uma economia de base agrícola ou extrativista vegetal, social e espacialmente difusa, pode não causar sérias rupturas nas economias e instituições regionais, contudo recria um espaço no qual as desigualdades econômicas e políticas são ampliadas, uma vez que aumenta a distribuição desigual entre populações e classes sociais.

No caso de Juruti, a população local já estava familiarizada com o tipo de influência e impacto causados por empreendimentos ligados à mineração, pois o município está localizado na margem oposta à cidade de Oriximiná, que sofreu os impactos da instalação da Mineração Rio do Norte (MRN), na década de 1970. Esse conhecimento prévio contribuiu para o preparo dos agentes locais nos processos de negociação com a Alcoa, no princípio pautados no conflito.

Houve também uma mudança na forma com que o Estado e o capital privado atuaram em relação à população atingida por empreendimentos de grande porte, uma vez que a Constituição Federal de 1988 concedeu um novo *status* aos povos tradicionais, o que desmistificou a ideia de “vazio demográfico” (WANDERLEY, 2008). Diante dessa nova realidade as empresas passaram a adotar

estratégias de barganha, chantagem locacional⁶⁷, vantagens financeiras (compensação) e de marketing (...). Este processo abre espaço à possibilidade de conflitos, contestação, mobilização e negociação. Mas, para evitar e minimizar os conflitos, as mineradoras acabam optando pela aquisição de propriedades no entorno, arrendamento de terras ou

⁶⁷ A chantagem locacional é a ameaça de alocação do investimento em outra localidade que, no entanto, não é tão comum no setor de extração mineral que depende diretamente da área/solo a ser explorado.

aproximação com a comunidade local por meio de programas sociais. (WANDERLEY, 2008, p. 24)

No entanto, não só a relação empresa-grupo social local é conflituosa. Indivíduos de um mesmo grupo social também podem desencadear novos conflitos a partir da chegada de um agente externo. Isso se deve ao surgimento de diferenciações quanto à localização, “acesso desigual ao emprego, formação de negócios e serviços de saúde e educação. As desigualdades cedo ou tarde emergem [...] alimentando a manifestação de conflitos internos aos grupos” (COELHO, CUNHA & WANDERLEY, 2010, p. 283) e isso se exemplifica, muitas vezes, no tratamento desigual que a empresa dispensa aos atores locais.

Nesse processo todo, visando à implantação de suas operações e pleno retorno de seus investimentos, as empresas – que também aprenderam com experiências passadas – colocam em prática seus conhecimentos adquiridos na observação dos variados processos de apropriação do território para fins econômicos. Como bem destacam Coelho, Cunha e Wanderley (2010),

nessa luta [a empresa] adquiriu conhecimento no sentido de saber distinguir indivíduos; atores sociais se apresentam a ela de forma menos difusa, facilitando o seu processo de negociação, cooptação ou de formação de alianças. Ela descobriu ao longo do tempo os pontos fortes e fracos dos movimentos sociais ou dos indivíduos e os utiliza em seu proveito para fortalecer o discurso de responsabilidade socioambiental. (COELHO, CUNHA & WANDERLEY, 2010, p. 297)

No plano da ação, a empresa assume compromissos e alianças locais que

se restringem à redução de conflitos possíveis, a defesa de seus patrimônios e do meio ambiente. Este último passou da visão de despesas pelas empresas para a de *marketing* ou investimento estratégico com vistas à conquista do apoio institucional para continuação e ampliação de seus projetos de crescimento. Entre as mudanças sociais investigadas estão a multiplicação de atores sociais e a expansão urbana. (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007, p. 36)

É nesse contexto que processos de participação social e construção participativa ganham força como formas de legitimar a presença do capital privado no território, uma vez que esse seria o impulsionador do desenvolvimento local por meio de iniciativas planejadas conjuntamente. Essa também é uma forma de criação de novas territorialidades cujo objetivo está baseado na garantia de um determinado modelo de desenvolvimento.

Porém, ao mesmo tempo não se pode ignorar que iniciativas dessa natureza carregam elementos positivos no sentido de fortalecer e legitimar os movimentos sociais e as lideranças

locais, por sua vez articulados para enfrentar as situações de conflitos sociais, cada vez mais ambientalizados.

3. A exploração de bauxita e o modelo Juruti Sustentável

O Projeto Mina de Juruti consiste no empreendimento minerador da empresa Alcoa no oeste do Pará. Está inserido no contexto da política para desenvolvimento do país e da região amazônica implementada a partir de meados do século XX. A partir da década de 1950, a prospecção mineral na região do Baixo Amazonas intensificou-se, liderada principalmente por grupos compostos por capital estrangeiro (OLIVEIRA, 1989). O conhecimento e o mapeamento das principais jazidas minerais da região permitiram o planejamento de políticas que culminaram com a estruturação de uma cadeia de exploração mineral relacionada, sobretudo, com a produção de alumínio e que inclui não apenas as estruturas para exploração propriamente ditas como também a infraestrutura viária e energética necessárias à atividade.

A Mineração Rio do Norte (MRN), estabelecida na década de 1970 em Oriximiná (PA), estava inserida num contexto político de regime militar, cuja política de expansão territorial pautava-se no crescimento econômico e na articulação entre o poder do Estado e dos agentes econômicos. Além disso, a MRN teve papel central no plano de formação de um polo mineiro-metalúrgico na região idealizado pelo governo à época, conforme vimos no capítulo primeiro.

A MRN é considerada o primeiro “grande projeto” do regime militar, entrando em operação em 1979, após um investimento equivalente a um bilhão de dólares (PINTO, 2012). Apesar de já existirem, a partir de pressões internacionais⁶⁸, esforços gerados para se pensar uma abordagem mais social e ambiental no que diz respeito a modelos de desenvolvimento, esses se restringiam à esfera internacional estando as relações de poder locais claramente marcadas pela exclusão das minorias e pela criminalização dos movimentos sociais locais em contexto ditatorial.

Esse cenário é marcado por uma estratégia territorial de expansão de empresas e grandes propriedades agropecuárias com base em incentivos fiscais e estabelecimento de uma forte rede logística. Nessa estratégia, o setor privado passou a exercer, cada vez mais, um papel central na gestão territorial e estabelecimento de novas territorialidades. Esse cenário sofreu transformações importantes nas últimas décadas do século XX devido à influência e

⁶⁸ Lembramos que o contexto histórico é influenciado pelo Clube de Roma (1963), pela Conferência de Estocolmo (1972), conforme citamos no primeiro capítulo.

fortalecimento da questão ambiental na agenda política, à ambientalização dos conflitos (LOPES LEITE, 2006) e à participação social como fator relevante para projetos de desenvolvimento a partir da demanda pela pressão dos movimentos sociais para serem incluídos nos projetos de desenvolvimento.

Essa demanda criou conturbações à implementação dos projetos, fazendo com que agências internacionais incluíssem a participação social como pré-requisito para o acesso a financiamentos externos⁶⁹, de forma que a participação deixasse de ser uma ameaça, garantindo que ela ocorresse de forma democrática e ordenada (RAHNEMA, 2010).

Como consequência, quando chegou ao município de Juruti no início dos anos 2000 para a construção da Mina de Juruti, a Alcoa encontrou um contexto diferente daquele de 1970, encontrado pela MRN. Esses dois empreendimentos (Projeto Mina de Juruti e MRN), apesar de similares quanto à natureza, são distintos quanto ao período em que foram implementados, e, apesar de vivenciarem conjunturas políticas, econômicas, históricas e geográficas distintas, os processos mineradores tendem a apresentar similaridades quanto aos processos mais gerais (WANDERLEY, 2008; MONTEIRO, 2005).

De acordo com Wanderley (2008), tanto em Oriximiná (PA), nos anos 1970, quanto em Juruti (PA), nos anos 2000, as relações de poder e os territórios foram redesenhados num processo em que o capital privado assumiu a posição de principal gestor e organizador estabelecendo novos limites e normas no território.

No caso da MRN, a área onde as jazidas foram descobertas, no vale do rio Trombetas (PA), era habitada por remanescentes de quilombos que foram ignorados pelo empreendimento, que se esforçou em criar uma impressão de que a região não era ocupada antes de sua instalação. Segundo Wanderley, “ao promover o discurso pioneiro, a MRN procurou legitimar sua expansão territorial, autoritária, sobre o espaço habitado e utilizado pelos quilombolas, assim como respaldar o poder exercido sobre os negros e seu território” (2008, p. 19).

Na mesma área (vale do Trombetas), a Alcoa adquiriu concessão de lavra do Grupo Ludwig em 1981, fato que provocou mobilizações por parte dos quilombolas remanescentes que, apesar de não terem sido removidos da área, foram cercados de proibições quanto ao uso do território e dos recursos naturais (WANDERLEY, 2008).

⁶⁹ Conforme verificamos nas diretrizes do International Finance Corporation (IFC), disponível em www.ifc.org.

Em 1991, a Alcoa entrou em acordo comercial com a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), principal acionista da MRN, e se retirou da região, permitindo que o território fosse reapropriado pelas populações quilombolas. Antes de se retirar, porém, a empresa enfrentou fortes mobilizações dos quilombolas contrários à proposta de desenvolvimento regional que acompanhava o empreendimento, conforme aponta Wanderley (2008, pp. 20-21)

o temor de se repetirem as relações de subserviência e a dependência existente em Boa Vista, os perigos e danos ambientais às florestas, lagos e rios (caso do lago do Batata) e a desordem social da região (formação de *bregas*⁷⁰) estavam entre os argumentos exprimidos pela então fundada Associação dos Remanescentes de Quilombo do Município de Oriximiná – ARQMO.

Uma outra característica do projeto da MRN, similar ao caso de Barcarena, outro município hospedeiro de atividade mineradora próximo a Belém (PA), onde estão as empresas Albras e Alunorte, foi a criação de uma *company-town* que funciona como um condomínio fechado que separa os empregados das empresas dos moradores locais. Em Oriximiná (PA), essa área é Porto Trombetas, que funciona praticamente como um município autônomo dentro de outro; em Barcarena (PA), é o caso do bairro Vila dos Cabanos. Em ambas as localidades, a estrutura original baseava-se na hierarquização dentro dos postos de trabalho que refletiam diretamente na estrutura das casas. A proposta da *company-town* favorece o aumento das desigualdades, a segregação social de acordo com classe social, reforçando um padrão ligado ao modelo de crescimento econômico criticado por Furtado (1974), pautado na manutenção de privilégios para uma pequena camada da população.

A diferença entre os projetos da MRN e da Alcoa está na magnitude dos processos e nas formas de negociação (WANDERLEY, 2008). O conhecimento adquirido pela experiência dos povos tradicionais de Oriximiná (PA) e o enfrentamento diante do impacto causado pela formação de uma *company-town* (Porto Trombetas) e pelos desastres ambientais como a poluição do lago do Batata, impingiram à Alcoa difícil processo de negociação em Juruti⁷¹.

A resistência encontrada pela empresa deve-se também à forte atuação dos movimentos sociais ligados à Igreja Católica⁷², que se estabeleceram na Amazônia nas últimas

⁷⁰ Prostíbulos.

⁷¹ Inicialmente a Alcoa pretendia construir um condomínio fechado, no modelo de *company-town*. No entanto, conforme as negociações com a sociedade local foram evoluindo, a empresa decidiu não mais fazê-lo.

⁷² Representada pela ala progressista da Igreja, em especial dos grupos da Teologia da Libertação, cuja atuação mais conhecida é a da Comissão Pastoral da Terra (CPT).

décadas do século XX. Na região do Lago do Juruti Velho – onde estão localizadas as principais jazidas de bauxita do município –, a atuação da Igreja é muito representativa. Vale lembrar que não só o movimento social ligado à Igreja Católica é expressivo na Amazônia, como outros movimentos sociais de caráter ambientalista conforme mencionado anteriormente.

Considerando o momento histórico em que o Projeto Mina de Juruti é implementado, inserido no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que por sua vez possui características que remetem ao projeto desenvolvimentista iniciado por Juscelino Kubitschek (1955-1960), é importante reconhecermos a influência – mesmo que fraca e/ou questionável – do Plano Amazônia Sustentável (PAS) na consolidação dos projetos para a região.

O PAS, apesar de não ter saído do papel e nem ter sido colocado em prática na forma de um programa, legitimou e institucionalizou a ideia de sustentabilidade que, se não apropriada pelos agentes econômicos e pelo governo, certamente o foi pelos movimentos sociais, organizações não governamentais e outras instituições de atuação e influência na área socioambiental. Esse processo contribuiu para a formação, entre os movimentos sociais, de um patamar de reflexão e de apropriação conceitual e política sobre o termo sustentabilidade.

Nesse contexto, a atuação dos Ministérios Públicos Federal e Estadual do Pará (MPF e MPE-PA) foi significativa no estabelecimento de condicionantes para implementação do projeto da Alcoa em Juruti, assim como para a consolidação de outras ações, como a que culminou na proposição do modelo de desenvolvimento local Juruti Sustentável (JS). Com base no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apresentado pela Alcoa para obtenção da Licença de Instalação (LI), MPF e MPE-PA consideraram, em Ação Civil Pública, que:

- 1) Diagnóstico superficial, incompleto ou inexistente;
- 2) Não realização de estudos sobre partes estruturais importantes do projeto e seus impactos;
- 3) Problemas na identificação, caracterização, análise, mitigação e compensação dos impactos: 3.1. Impactos regionais não dimensionados, a partir da necessidade de definição de áreas de influência mais abrangentes; 3.2. Ausência de identificação de impactos importantes e medidas correspondentes; 3.3. Não mensuração adequada dos impactos e medidas mitigadoras e/ou compensatórias; 3.4. Não definição sobre a compensação ecológica unidade de conservação; 3.5. Ausência de clareza sobre a compensação financeira dos impactos; 3.6. Avaliação matricial dos impactos e sua sinergia. (MPF & MPE-PA, 2005, p. 18-19, apud WANDERLEY, 2008, p. 25)

Além da esfera jurídica, o conhecimento prévio adquirido pela população local decorrente da instalação e operação da MRN também exerceu influência na consolidação do

cenário encontrado pela Alcoa e consequentemente em suas propostas de intervenção local, assim como estratégias de negociação tanto do lado da empresa, quanto do poder público e sociedade locais.

A partir do que traçamos até aqui, apresentaremos as principais características, premissas e ações de intervenção do modelo Juruti Sustentável que foi, em grande parte, uma alternativa para a resolução dos conflitos que a Alcoa encontrou em Juruti, buscando articulá-las com as questões levantadas nos capítulos anteriores.

Consideramos o modelo de desenvolvimento que se estabeleceu no Brasil nos últimos sessenta anos e a influência sobre a formação territorial da região amazônica, a ambientalização dos conflitos (LOPES LEITE, 2006) – muitas vezes decorrentes diretamente do modelo implementado –, e o paradigma da participação no âmbito das relações de poder e do território.

Parte do nosso trabalho consistiu num estudo empírico, atrelado a uma pesquisa sobre a interação de comunidades locais e empresas ligadas à indústria extrativa (mineração, petróleo e gás). Isso nos permitiu, além das observações e entrevistas realizadas em campo, analisar a questão da participação – uma das premissas do Juruti Sustentável –, a partir de uma metodologia que utiliza ferramentas participativas como, por exemplo, a validação das informações provenientes das entrevistas, feitas individualmente, em grupos organizados de acordo com setor ou comunidade.

Nesse capítulo, buscamos articular os referenciais teóricos levantados nos capítulos anteriores, que tiveram como base o levantamento bibliográfico, com os trabalhos de campo realizados, sendo os dois últimos (março e abril de 2011, e janeiro de 2012) baseados na metodologia proposta pelo Prof. Dr. James Van Alstine, na qual a participação social é utilizada como método de pesquisa.

A forma com que essa articulação é apresentada segue a seguinte estrutura: (i) a caracterização geral do município com um breve histórico e principais dados; (ii) as principais características do empreendimento da Alcoa, o Projeto Mina de Juruti, e o contexto que influenciou o desenvolvimento da proposta do modelo Juruti Sustentável (brevemente apresentado nessa introdução); (iii) as principais características, premissas e ações de intervenção do Juruti Sustentável; e (iv) as principais informações levantadas durante as entrevistas realizadas e observações feitas em campo. Por fim, apresentamos nossa análise e considerações gerais em relação aos elementos pesquisados.

3.1 Características gerais do município e do Projeto Mina de Juruti

O município de Juruti, cuja área corresponde a 8.305 km², está localizado na região do Baixo Amazonas no oeste do estado do Pará (mapa 2). A origem do município remonta a uma aldeia de índios Mundurucus que habitavam a região antes da colonização pelos portugueses. Em 1818, foi fundada a vila de Muirapinima, conhecida hoje como Juruti Velho, com o intuito de promover a catequização dos índios e a exploração e comercialização das drogas do sertão, basicamente guaraná e castanha-do-pará. Em 1832, foi construída a paróquia local, o que elevou a vila à província em 1863. Em 1879, passou a ser ponto de escala da navegação a vapor pelo rio Amazonas e, em 1883, foi elevado a município, instalado em 1885. Entre 1900 e 1913, o município foi extinto, sendo anexado aos municípios de Faro e Óbidos. Em 1914, foi novamente reconhecido, ficando sua administração por conta do estado do Pará. No ano de 1935, a sede transferiu-se de Juruti Velho para a localização atual, às margens do rio Amazonas. Apenas em 1938, Juruti se emancipou política e administrativamente.

Mapa 2 – Juruti e municípios adjacentes, 2012

No processo de reconhecimento como município paraense no período de 1935 a 1938, Juruti foi desmembrado do estado do Pará. Esse fato, além da proximidade física, contribuiu com a identificação que parte das comunidades de Juruti possui com o município de Parintins (AM) e, conseqüentemente, com o governo do estado do Amazonas.

Não nos deteremos nessa questão específica, porém é algo que merece destaque, pois ressalta as relações de poder sobre o território. Comunidades localizadas no Lago Mamuru, ao sul de Juruti, por exemplo, se sentem mais identificadas com o estado do Amazonas e município de Parintins e, por uma questão de distância física, muitas vezes utilizam os serviços públicos naquele município. Outra questão é referente a Juruti Velho, onde, no início de 2012, foi inaugurada uma estrada que liga a vila ao município de Parintins; dessa forma, é mais rápido chegar a Parintins, de moto, que à sede de Juruti, de rabeta, já que não há ligação entre a sede e Juruti Velho por terra.

Outro destaque necessário para entendermos os conflitos fundiários na região diz respeito ao fato de, em 1931, a região de Juruti Velho ter sido inserida no projeto Vila Amazônia, uma parceria entre os governos do Amazonas e do Pará com a embaixada japonesa, que destinou a colonos japoneses cerca de 300 mil hectares (78.270 hectares no Amazonas e 221.730 hectares no Pará) para fins agrícolas. Essa parceria, no entanto, não cumpriu seu objetivo inicial, pois com a Segunda Guerra Mundial os japoneses que se instalaram na região foram perseguidos e alguns foram presos. Nesse processo, a área da Vila Amazônia foi considerada espólio de guerra e, conseqüentemente, propriedade do Estado (WANDERLEY, 2008)⁷³.

⁷³ O processo de regularização da área que foi adquirida de forma questionável na década de 1970 foi levado à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem de Terras da Amazônia, nos anos 2000 e 2001.

Foto 1 – Juruti, orla

Com relação ao povoamento, por ser área de passagem para o interior da região amazônica, autores como Wanderley (2008) atribuem às primeiras migrações dos soldados da borracha, que, ao se fixarem no município, estabeleceram uma economia baseada na agricultura de pequeno porte e na exploração de pau rosa e juta.

É possível observar que, em período recente – embora antes da chegada da Alcoa –, houve significativa influência migratória advinda de Manaus (AM), Belém (PA) e Santarém (PA). Esses centros urbanos são, por sua vez, a referência urbana dos habitantes de Juruti que recorrem a eles principalmente quando há demanda por especialidades na área da saúde e para o ensino superior⁷⁴.

A tabela 2 mostra o crescimento populacional do município nas últimas quatro décadas. Entre 2000 a 2010, houve um aumento de cerca de 50% no número de habitantes, e esse crescimento é atribuído à implantação do empreendimento da Alcoa.

A maior parte da população vive na zona rural (tabela 3), distribuída entre as mais de duzentas comunidades existentes no município (figuras 1 e foto 2). De acordo com a prefeitura municipal, o número exato de comunidades rurais é incerto, pois, uma vez que elas são constituídas por núcleos familiares, novas comunidades surgem como resultado de casamentos, brigas internas ou diferenças religiosas.

⁷⁴ Dinâmica que se alterou nos últimos anos devido ao aumento da oferta de cursos de educação à distância (EAD).

Tabela 2 – População de Juruti, 1980 a 2010.

	1980	1991	2000	2010
Homens	11.689	12.119	16.418	24.578
Mulheres	10.976	11.143	14.780	22.508
Total	22.665	23.262	31.198	47.086

Fonte: Censo Demográfico, IBGE.

Tabela 3 – População rural e urbana.

	1980	1991	2000	2010
Rural	17.617	15.289	20.418	31.234
Urbana	5.048	7.973	10.780	15.852

Fonte: Censo Demográfico, IBGE.

Apesar de mostrar crescimento populacional de 50%, entre 2000 e 2010, os dados oficiais do IBGE não apresentam o pico migratório causado pelo empreendimento a partir de 2004/2005. A estimativa populacional apresentada pela Contagem da População (IBGE) para o ano de 2007 foi de 33.775 habitantes; no entanto, no período entre 2005 e 2007 Juruti recebeu um contingente da ordem de 15 mil pessoas do sexo masculino para trabalhar na construção da mina.

Ou seja, a mão de obra utilizada na fase de construção do empreendimento, somada à população existente à época, contabilizava praticamente a população total em 2010. Essa informação é importante, pois esse tipo de impacto influencia diretamente a oferta e a demanda por serviços públicos (saúde, educação e habitação), ao mesmo tempo em que transforma o território no longo prazo sem que se crie uma demanda real de longo prazo nem assegure às prefeituras condições de custeio dos equipamentos e de manutenção de recursos humanos.

Figura 1 - Comunidades rurais. Fonte: Alcoa.

O contingente populacional associado à construção da estrutura da mina em si não contabiliza, no entanto, os migrantes atraídos pelo aquecimento da economia local, em sua maioria pequenos empreendedores do setor de serviços (como, por exemplo, taxistas, donos de pousadas e restaurantes). De acordo com as entrevistas realizadas em campo, no período de 2005 a 2008 a população do município quase dobrou sem, no entanto, ter sido identificada por medições oficiais⁷⁵.

⁷⁵ O Censo do IBGE foi feito em 2000 e 2010; a Contagem Populacional para 2007 não reflete a realidade local para o ano e, em 2010, a obra já estava concluída e grande parte do contingente migratório partiu para outros empreendimentos nas regiões Norte e Nordeste do país como, por exemplo, as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

Figura 2 – Juruti, mapa detalhado com as principais vilas. Fonte: FGV, 2009.

Em Juruti, o crescimento populacional repentino impactou a demanda por serviços públicos da prefeitura que, mesmo com o aumento da receita municipal, não estava preparada para receber tal contingente e lidar com os conflitos inerentes a esse processo.

Uma das principais questões levantadas durante as entrevistas em campo diz respeito à dificuldade de o poder público local lidar com a demanda temporária, uma vez que não existe uma política de apoio formal que auxilie, previamente, os municípios que recebem empreendimentos de grande porte.

Os representantes do poder público local⁷⁶ destacaram que:

- o governo local foi sobrecarregado com demandas, sobretudo com relação aos equipamentos de saúde e educação;
- houve falta de planejamento prévio para o recebimento de um empreendimento do porte da Alcoa e do investimento decorrente dele;
- houve falta de preparo/capacidade técnica por parte do governo local para lidar com as novas demandas e nova realidade orçamentária.

O gráfico 1 apresenta um exemplo de impacto de curto prazo na demanda local. Nele observamos o número de alunos transferidos para Juruti, provenientes de outras localidades. Entre 2007 e 2008, há um pico no número de transferências, o que indica um aumento no fluxo migratório para o município com estabelecimento de residência. Em alguns casos, trabalhadores (sexo masculino) foram para Juruti no início da obra (2004 a 2006) deixando família no seu local de origem; uma vez estabelecidos, trouxeram mulher e filhos e fixaram residência – por isso o pico de transferências posterior ao pico migratório.

Gráfico 1 – Transferências escolares na rede pública, por origem.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação *apud* FGV (2011).

⁷⁶ Entrevista em grupo realizada em 17 de janeiro de 2012.

A chegada de grandes contingentes migratórios, sobretudo de homens sem vínculo familiar no local, também contribuiu para o crescimento dos conflitos relacionados aos impactos causados no modo de vida local. Além do aumento da violência, de ocorrências relacionadas a drogas (consumo e tráfico) e do aumento da prostituição e exploração sexual de crianças e adolescentes, as relações familiares também sofreram transformações. Todas essas questões foram citadas durante as entrevistas realizadas.

A migração, tal qual associada à construção de grandes empreendimentos, colabora para a reprodução do padrão de violência iniciado pelo primeiro ciclo da borracha (1879-1912), que afetou e transformou a sociedade amazônica (RIBEIRO, 1995). Tal padrão força a readaptação da sociedade local a novas relações sociais, desafiando-a a conservar suas tradições e modo de vida.

Com relação à violência, cabe destacar que entre 2005 e 2006 o contingente policial contava com três policiais civis, nove policiais militares e nenhuma viatura⁷⁷, o que quer dizer que durante o período de pico populacional, com 15 mil homens a mais na cidade, o aparelho policial e a capacidade de resposta em caso de ocorrência eram mínimos. É unânime entre os entrevistados que a violência aumentou consideravelmente a partir da chegada da Alcoa⁷⁸.

Foto 2 – Delegacia de polícia, Juruti Velho.

⁷⁷ Fonte: Polícia Civil e Polícia Militar de Juruti.

⁷⁸ Infelizmente, os dados sobre violência e criminalidade não eram sistematizados à época da chegada da empresa – os boletins de ocorrência aos quais tivemos acesso eram feitos à mão. Apenas a partir de 2010 as polícias civil e militar, com a ajuda da guarda municipal, passaram a sistematizar os dados, o que não nos permite estabelecer comparabilidade com os anos anteriores.

Essa e outras situações exemplificam os impactos ocorridos no município de Juruti com a chegada do empreendimento, porém ilustram não só a realidade local, mas um padrão que se repete em grande maioria dos empreendimentos deste porte, produzindo alterações no modo de vida da sociedade local, intensificando antigos e aflorando novos conflitos.

3.1.1 O Projeto Mina de Juruti

Conforme afirmado anteriormente, a prospecção mineral na região teve início na década de 1950, patrocinada pelo governo federal, mas apoiada em agentes ligados ao capital internacional⁷⁹. De acordo com Oliveira (1989), na década de 1980 já eram conhecidas reservas de bauxita nos platôs Capiiranga, Guaraná e Mauari, na região do município de Juruti.

Na década de 1990, a Alcoa comprou da empresa *Reynolds Metals* os direitos de exploração mineral nessa região, e no início dos anos 2000 iniciou o processo de aquisição das Licenças Prévia (LP) e de Instalação (LI) do empreendimento Mina de Juruti. O Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) do Projeto Mina de Juruti foi finalizado em dezembro de 2004, a LP foi concedida em junho 2005 e a LI em junho de 2006, sendo renovada em dezembro de 2007 para todas as estruturas da Mina de Juruti⁸⁰, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (SEMA-PA).

O fato de a licença ter sido expedida por órgão estadual, e não federal, foi alvo de questionamentos por parte do Ministério Público Federal (MPF), que alegou, entre outros pontos, que todo o Projeto Mina de Juruti estava situado na bacia hidrográfica do Amazonas, sob jurisdição federal, e que os impactos do empreendimento não ficariam restritos ao estado do Pará. Apesar dos esforços do MPF, a licença estadual foi considerada válida, e a área de influência ficou restrita ao estado paraense.

Difícil imaginar, no entanto, como um empreendimento desse porte, ligado a uma cadeia de atuação ampla, possa restringir seus impactos à escala regional estadual, sobretudo quando inserido num contexto pautado pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e em

⁷⁹ Oliveira (1989) e Valverde (1989) oferecem um panorama detalhado a respeito dos esforços de prospecção mineral na Amazônia a partir de meados do século XX.

⁸⁰ Terminal portuário, rodovia, ferrovia, infraestrutura para lavra e beneficiamento do minério de bauxita.

políticas de desenvolvimento e integração específicas que abrangem toda a região amazônica⁸¹.

O próprio empreendimento, o Projeto Mina de Juruti, relaciona-se a um projeto maior, de ampliação da cadeia do alumínio na Amazônia oriental cuja refinaria encontra-se no estado do Maranhão e cujo fornecimento de energia provém de localidades diversas, fatos que contribuem para colocar em questionamento o caráter local/regional (estadual) do empreendimento e o consequente processo de licenciamento estadual.

Na escala local, é possível observar uma alteração no eixo das relações de poder na região, até então centralizado em Santarém (PA), cidade sede da região, e em Óbidos (PA). No final da década de 2000, Juruti passou a exercer um papel protagonista no Baixo Amazonas, em detrimento do município de Óbidos.

Com relação à estrutura, o Projeto Mina de Juruti consiste num empreendimento de exploração da bauxita proveniente de um depósito com cerca de 700 mil toneladas métricas, sendo uma das maiores reservas de bauxita de alta qualidade do mundo. Amparando a exploração, o projeto conta com um porto, localizado a 2 quilômetros da sede do município, para navios de grande calado que transportam a bauxita de Juruti até a refinaria da Alcoa (Alumar), em São Luís do Maranhão, e também com uma ferrovia de cerca de 50 km de extensão que liga a área da mina ao porto. No anexo III, podemos observar detalhes técnicos relacionados ao empreendimento.

⁸¹ Como é o caso do IIRSA. Cf. www.iirsa.org.

Foto 3 – Detalhe da Mina, exploração de bauxita, Planalto Capiranga.

Foto 4 – Detalhe da Mina, exploração de bauxita, Planalto Capiranga.

Foto 5 – Porto, visão geral.

Foto 6 – Porto, navio.

Foto 7 – Comunidade São Pedro, afetada pela ferrovia ao fundo.

A Licença de Operação (LO) foi concedida em 2009, após três anos de construção, quando a exploração começou a ser realizada. De acordo com a Alcoa (2010), o Projeto Mina de Juruti tem capacidade de produção de 3,8 milhões de toneladas anuais de bauxita de alta qualidade, o que faz com que o empreendimento tenha papel vital na estratégia de crescimento da companhia. Os embarques de bauxita, iniciados em outubro de 2009, foram destinados integralmente à Alumar, em São Luís do Maranhão. A tabela 4 mostra a quantidade de bauxita embarcada, em toneladas, desde o início da operação.

Tabela 4 – Quantidade total de bauxita embarcada, em toneladas.

2009	2010
279.633 ⁸²	2.598.331

Fonte: Alcoa.

⁸² A partir do mês de outubro de 2009.

Foto 8 – Contraste entre navio e rabeta, rio Amazonas.

Atrelados à obtenção da LI, estão 35 Planos de Controle Ambiental⁸³ (PCAs) divididos em programas do meio físico (6), do meio biótico (7), do meio socioeconômico (14) e gerenciais (8).

Além dos PCAs, a Alcoa e a Prefeitura Municipal de Juruti (PMJ) firmaram uma parceria conhecida como Agenda Positiva (AP), que consiste num conjunto de iniciativas que a Alcoa assumiu e acordou com o poder público local (PMJ e Câmara Municipal), estabelecido com base nos temas levantados nas audiências públicas, não contemplados nos PCAs. As iniciativas contemplam as áreas de saúde, educação, segurança pública, cultura, infraestrutura rural e urbana, e ação social (FGV, 2011).

Conforme apontamos anteriormente, o cenário encontrado pela Alcoa quando de sua chegada a Juruti e região era distinto daquele dos empreendimentos mineradores de meados do século XX. Justamente em função das experiências anteriores, os conflitos relacionados à atividade mineradora em escala industrial ficaram explícitos desde o início, o que obrigou a empresa a adotar uma postura aberta ao diálogo com os grupos locais, baseada no conhecimento adquirido em outros processos de apropriação do território (COELHO, CUNHA & WANDERLEY, 2010).

⁸³ Fonte: Alcoa. Disponível em: <http://www.alcoa.com/brazil/pt/custom_page/environment_juruti_pcas.asp>. Acesso em: 26 abril 2011.

Seguindo recomendação da SEMA-PA, de dedicar maior atenção ao relacionamento com as comunidades atingidas, e para compreender as principais questões de conflitos em Juruti, a Alcoa encomendou ao GVces (Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas) e Funbio (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) um diagnóstico sobre Juruti e região. O relatório, *Juruti Sustentável: diagnóstico e recomendações*, finalizado em 2006, serviu de base para o desenvolvimento da proposta do modelo de “desenvolvimento local sustentável”, o Juruti Sustentável, sobre o qual aprofundamos a seguir.

3.2 O modelo Juruti Sustentável

De acordo com Monteiro (2005),

a lógica que impulsionou a minero-metalurgia na região [da Amazônia oriental] é a de assegurar sua viabilidade econômica tendo por base a garantia da utilização das vantagens comparativas decorrentes da possibilidade de acessar recursos e serviços ambientais a baixo custo, o que não vincula à existência ou à necessidade de ela se integrar ou interagir com arranjos produtivos locais nos quais, ao lado da existência de recursos naturais, o capital humano e o social sejam elementos determinantes para o estabelecimento de vantagens competitivas que permitam processos de desenvolvimento socialmente enraizados. [Grifo nosso] (MONTEIRO, 2005, p. 198)

Para ele, as atividades minero-metalúrgicas não foram capazes de impulsionar processos de desenvolvimento de base local, socialmente enraizados. Por essa razão, a mineração não deveria “ser incluída dentre as atividades que impulsionam dinâmicas de desenvolvimento endógeno e sustentáveis na região” (MONTEIRO, 2005, p. 198).

No entanto, cria-se a expectativa de que a atividade mineradora traga consigo processos que impulsionam o desenvolvimento regional por meio da rede de relações sociais associadas a ela, sejam elas mercantis ou não.

Sob a influência dessa expectativa, o relatório produzido em 2006, que não estava oficialmente vinculado às condicionantes legais para obtenção da Licença de Instalação, base para a proposta do modelo Juruti Sustentável, inseriu-se no escopo das ações e temas elencados durante as audiências públicas, assim como nas questões levantadas pelas situações de enfrentamento e conflito contra o empreendimento na região⁸⁴.

⁸⁴ O relatório não estava oficialmente vinculado às condicionantes legais para obtenção da Licença de Instalação.

O Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual do Pará (MPE-PA) moveram uma Ação Civil Pública solicitando a anulação da licença em setembro de 2005, que foi negada em primeira e segunda instâncias. Ainda assim, MPF e MPE-PA pressionaram a Alcoa para que essa apresentasse um plano concreto de responsabilidade social e estreitasse o relacionamento com os atingidos pelo empreendimento, assim como promovesse melhores compensações socioambientais (WANDERLEY, 2008).

Além da ação por via jurídica, a Alcoa também enfrentou confrontos diretos com a população local, especialmente moradores da região do lago do Juruti Velho, representados pela Associação Comunitária da Região da Gleba do Juruti Velho (ACORJUVE), que chegaram a bloquear o acesso à mina algumas vezes.

É na região de Juruti Velho que a Alcoa iniciou os trabalhos de exploração de bauxita. Conforme apresentamos anteriormente, a questão fundiária dessa área é complexa, pois os moradores tradicionais não possuíam o título da terra. O processo de regularização fundiária amparado pelo INCRA terminou com a criação e demarcação do Assentamento de Juruti Velho, em 2005. No entanto, a situação referente à posse da terra na região de Juruti Velho ainda corre na justiça em decorrência de uma ação imposta pelo Sr. Antônio Cabral Abreu, requerente da área da antiga Vila Amazônia (sobre a qual falamos no início do capítulo)⁸⁵.

Foto 9 – Casas de alvenaria, comunidade da região de Juruti Velho.

⁸⁵ Informação do *Diário do Pará*, disponível em <http://www.diarioonline.com.br/noticia-191099-juruti-velho-protesta-contra-reintegracao-de-posse.html>.

Essa situação [ter assentados na área de exploração mineral] é uma das diferenças entre os empreendimentos da Alcoa e da MRN, onde políticas ligadas à preservação ambiental, como o estabelecimento de áreas de preservação, contribuíram para a criação de áreas tampões (WANDERLEY, 2008), uma forma de isolar os locais de exploração e afastar as populações locais.

O fato de haver sobreposição entre a área do assentamento e a área a ser minerada provocou conflito que envolveu o pagamento de *royalties* aos beneficiários da terra. Após longo período de disputa judicial, a ACORJUVE obteve o direito de receber o recurso referente à participação no resultado da lavra; em 2009, o valor foi de cerca de R\$ 757 mil e em 2010 chegou a pouco mais de R\$ 5,5 milhões⁸⁶.

A questão que envolve Juruti Velho – a propriedade da terra, o direito aos *royalties* e o canal direto de negociação com a Alcoa – desencadeou conflitos internos significativos entre os moradores de Juruti Velho e os moradores de outras comunidades rurais localizadas fora dessa região ou ainda com moradores da área urbana do município.

Os conflitos internos, provocados pela chegada do empreendimento, poderiam ser, por si só, objeto de pesquisa, tal sua abrangência e complexidade. Por essa razão, não aprofundaremos a questão, embora tenha sido um tema que surgiu com frequência nas entrevistas realizadas em campo o que nos permite mencioná-lo, mesmo sem o aprofundamento devido⁸⁷.

Moradores da área urbana, assim como de comunidades rurais consideram que a ACORJUVE adotou uma posição individualista, visando benefícios apenas para Juruti Velho e desconsiderando que todo o município foi impactado com a chegada da Alcoa. Ainda assim, reconhecem a importância do posicionamento adotado pela ACORJUVE frente à imposição do modelo de desenvolvimento associado ao Projeto Mina de Juruti.

⁸⁶ FGV (2011). Ressaltamos que não obtivemos acesso a nenhuma informação sobre mecanismos participativos e de controle social sobre o investimento ou destinação de tais recursos.

⁸⁷ Faz-se necessário apontar o fato de, desde o início de nossa pesquisa, Juruti Velho ter sido considerado uma área prioritária, sobre a qual deveríamos dedicar parte do nosso tempo de estudo. Ao procurarmos os representantes da ACORJUVE, fomos direcionados ao advogado da associação, o Sr. Dalton Tapajós – em contato telefônico em abril de 2011, que emitiu parecer contrário a qualquer tipo de aproximação para a realização de entrevistas com os representantes da associação e das comunidades. Fomos orientados a manter distância da região e seus moradores e, sendo a não-participação uma forma legítima de participação na pesquisa, respeitamos tal posicionamento. Por essa razão, as informações levantadas sobre Juruti Velho ou foram fornecidas por terceiros durante as entrevistas individuais e em grupo, ou de forma informal em conversas com moradores da região ou pessoas cujos familiares vivem em comunidades que possuem algum vínculo com a ACORJUVE.

Para as comunidades rurais localizadas fora da região de Juruti Velho, as comunidades dessa região são tratadas de forma desigual (favorecidas) tanto pela Alcoa, quanto pelo poder público local. De acordo com um representante do governo local, essa percepção é real; segundo ele, ao adotar uma estratégia baseada no confronto direto – bloqueio de estradas e passeatas – Juruti Velho recebe tratamento diferenciado, como reuniões com o prefeito ou seus assessores. O tratamento diferenciado amplia as desigualdades e alimenta a manifestação de conflitos internos, conflitos de interesses e rivalidades crescem à medida que ocorre diferenciação social entre os próprios grupos – entre comunidades ou dentro delas (COELHO, CUNHA & WANDERLEY, 2010).

Diante dos conflitos e resistências encontrados, somados à falta de presença do poder público estadual e federal, a Alcoa adotou postura de agente indutor do desenvolvimento local, por meio de sua atuação técnica – mineração – e da proposição do modelo Juruti Sustentável (JS).

Segundo FGV, a atitude adotada pela Alcoa “é compatível com as metas globais que estão sendo construídas nas últimas décadas e se expressam principalmente na aplicação dos documentos e agendas definidos durante a Rio92”⁸⁸ (FGV, 2008, p. 25), nas quais o setor privado tem papel fundamental na implementação de políticas de desenvolvimento, podendo contribuir diretamente com a melhoria da qualidade de vida no ambiente no qual desenvolve suas operações. Torna-se comum uma visão de que o setor privado substituiria o Estado na promoção de políticas locais, o que acaba por ser uma armadilha, pois a omissão do Estado em relação a essas questões materializa-se na ausência ou precária existência de regulação necessária ao exercício da atividade privada.

Diante desse cenário, a ação adotada pela Alcoa foi propor um modelo, denominado Juruti Sustentável, cujo objetivo é promover o desenvolvimento local sustentável de Juruti e região. O Juruti Sustentável é composto por linhas gerais de atuação e ações específicas que se operacionalizam por meio de quatro eixos condutores (premissas) e um tripé de intervenção (FGV, 2008).

Em teoria, o principal objetivo do Juruti Sustentável é fornecer suporte para a elaboração de um plano de desenvolvimento local, de longo prazo, para o município de Juruti e região, ao mesmo tempo em que atua como uma ferramenta de resolução de conflitos entre os diferentes atores sociais.

⁸⁸ Reiteradas recentemente durante a Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro entre 13 e 22 de junho de 2012).

Por um lado, contribuiria para que a sociedade local tomasse as rédeas do processo de desenvolvimento no território e, por outro, contribuiria para a erradicação dos conflitos existentes, permitindo que a Alcoa exercesse suas atividades num ambiente “pacificado”. Nota-se que, ao dizer “contribuiria”, estamos nos referindo ao modelo em sua essência teórica, pois, uma vez em prática, um conjunto maior de complexidades e conflitualidades são associadas a ele.

A proposta inicial, tal qual apresentada por FGV (2008), está amparada na ideia de desenvolvimento local sustentável sendo

a promoção da melhoria da qualidade de vida da população, com base na sua capacidade de gerenciar – o que não se limita às políticas públicas – os recursos disponíveis em um determinado território. Embora os governos locais sejam considerados centrais nesses processos, ao longo do tempo cresceu a importância da participação da sociedade civil e do setor privado, tanto na formulação de alternativas quanto na tomada de decisão e na captação de recursos financeiros para financiar tal agenda de desenvolvimento. (FGV, 2008, p. 28)

Um ponto importante para a análise de propostas como essa é o papel do setor privado como agente transformador das dinâmicas regionais, por meio de empreendimentos idealizados sob o guarda-chuva da promoção do desenvolvimento, o que na maioria das vezes está associado a uma ideia de progresso e modernização.

Assumir que cabe ao agente privado e externo fomentar o desenvolvimento de uma região não deixa de ser uma forma de entender que o desenvolvimento é resultado de ações modernizantes, da busca pelo progresso, reproduzindo assim um comportamento no qual a superioridade de um ator sobre o outro está implícita. O agente privado não é, na maioria dos casos, um ator local, havendo assim uma presunção de que é o ator externo o melhor provedor de propostas e alternativas para determinado grupo ou local.

Além disso, em muitos casos, como em Juruti, o agente externo representa interesses transnacionais, o que acaba contribuindo para a contraposição entre atuação local a partir de referências internacionais, ou seja, no caso da Alcoa a proposição de um modelo de atuação local contraposto às diretrizes globais de atuação da empresa.

No caso do Juruti Sustentável, há momentos distintos relacionados à sua implementação. Primeiramente, a iniciativa foi imposta de cima para baixo conforme mencionado pelos entrevistados durante a pesquisa de campo.

Ao longo do processo de estabelecimento das ações de intervenção do Juruti Sustentável, alguns grupos que haviam se negado a participar de algo proposto pela Alcoa mudaram de ideia e foram se apropriando das ferramentas. Outros grupos, como é o caso da

ACORJUVE, por exemplo, se negaram veementemente a ter qualquer envolvimento no processo⁸⁹. Outros, ainda, se envolveram desde o início identificando possíveis vantagens de caráter individualista, como, por exemplo, o estreitamento da relação com a empresa para obtenção de regalias em suas atividades cotidianas ou maior facilidade de acesso a suporte financeiro para suas organizações.

O fato é que propostas como essa, que envolvem setores distintos de uma mesma sociedade, fazem aflorar não apenas conflitos externos, mas sobretudo internos, entre grupos e interesses locais, e acabam funcionando como objeto de barganha entre esses mesmos grupos. No caso de Juruti Velho, por exemplo, uma vez que a associação decidiu não participar em qualquer ação vinculada à Alcoa, comunidades interessadas nos projetos propostos pela companhia eram ameaçadas pela associação. Esse conflito explicitou-se quando do repasse dos *royalties* para a ACORJUVE que, de acordo com o que ouvimos em campo, repassava uma participação do recurso recebido apenas para as famílias e comunidades que mantinham distância da empresa, em detrimento de outras famílias ou comunidades que também integravam a região de Juruti Velho, mas que optaram por participar nas ações promovidas pela empresa.

3.2.1 Premissas

Juruti Sustentável foi elaborado a partir de quatro premissas apresentadas na publicação *Juruti Sustentável: uma proposta de modelo para o desenvolvimento local* (FGV, 2008). As premissas consistem em: (i) participação ampla e efetiva de todos os setores da sociedade; (ii) abordagem de território; (iii) diálogo com a realidade; e (iv) internalização na empresa.

Em nossa análise, partimos da premissa tal qual apresentada por FGV (2008) para a partir dela tecer considerações relacionadas tanto com a bibliografia pesquisada quanto com as observações e entrevistas feitas durante os trabalhos de campo.

A primeira premissa diz respeito à

participação ampla e efetiva de toda a sociedade na construção da agenda, que configura a dinâmica de relacionamentos entre os atores rumo a um futuro comum e fundamenta a resposta à pergunta: ‘com quem fazer?’ [Grifo nosso] (FGV, 2008, p. 41).

⁸⁹ Essa foi a constatação no trabalho de campo realizado em janeiro de 2012, para o histórico de relacionamento de 2004 a janeiro de 2012. A postura da ACORJUVE com relação às ações propostas pela Alcoa pode ter se alterado no momento da apresentação final desse trabalho.

De acordo com FGV (2008), a participação ampla e efetiva deve ser implementada por meio de uma agenda de desenvolvimento local “construída de modo a garantir a adequada manifestação dos diversos interesses, ideias e propostas, a participação ampla e bem informada de todos os atores, e processos decisórios guiados por critérios coletivamente acordados” (FGV, 2008, p. 42). A construção dessa agenda, por sua vez, é fundamentada “na organização do processo social de negociação, de formação de consensos e de tomada de decisão” (FGV, 2008, p. 42).

Tal abordagem é criticada por Acsehrad, para quem a consagração na agenda pública de tecnologias do consenso tem como objetivo “caracterizar como ‘favorável o clima para os negócios’” (ACSELRAD, 2004, p. 28)⁹⁰.

O uso da participação como premissa de um modelo de desenvolvimento local está alinhado com a forma como modelos e projetos de desenvolvimento são propostos desde que se apontou o fato de o desenvolvimento colocado em prática, principalmente a partir do pós-guerra, amparar-se fortemente na ideia de crescimento puramente econômico e suas respectivas consequências, tais como o aumento da desigualdade entre os países e dentro dos mesmos.

No caso da participação no modelo proposto para Juruti, é possível identificar padrões de acordo com as razões apontadas por Rahnema (2010) para a popularização de processos participativos. É o caso, por exemplo, de a participação ter se tornado um *slogan* político atrativo, que aproxima o proponente de seu público.

No caso da apropriação pelo setor privado, a empresa passa a ser vista como diferente das outras, o que de fato aconteceu com a Alcoa em Juruti, se comparada com outros empreendimentos mineradores na Amazônia, sobretudo os que foram instalados durante o regime militar. Diante das experiências anteriores, nas quais os atores locais e regionais tiveram com os empreendimentos mineradores na região (principalmente com a MRN), uma proposta que se diz inclusiva é certamente um atrativo e um diferencial que seduz, não pela sua proposta-chave, mas pelo fato de ser diferente de experiências passadas.

Por um lado, a participação passa a ser um atrativo e diferencial no que diz respeito à abordagem e intervenção da empresa no território; por outro, ela leva a um segundo ponto: o

⁹⁰ Para o autor, “tecnologias de formação de consenso são formuladas então de modo a caracterizar todo litígio como problema a ser eliminado. E todo conflito remanescente tenderá, consequentemente, a ser visto como resultante da carência de capacitação para o consenso e não como expressão de diferenças reais entre atores e projetos sociais, a serem trabalhadas no espaço público” (ACSELRAD, 2004a, p. 29).

agente indutor, propositor, da participação parte do princípio de que o ator a ser envolvido deve ser educado para isso, o que reforça um padrão de relação de poder em que o propositor encontra-se em posição de superioridade com relação ao outro (RAHNEMA, 2010).

Outro ponto a ser observado diz respeito à participação como ferramenta indutora de formação de consensos. Zhouri e Laschefski (2010) destacam que, no caso de conflitos ambientais entre grupos que possuem formas distintas de apropriação do meio, como é o caso da mineração,

o estabelecimento de compromissos ou consensos se torna extremamente difícil, uma vez que, frequentemente, eles colocam em jogo racionalidades distintas. Tais conflitos revelam, em geral, modos diferenciados de existência que colocam em questão o próprio conceito de desenvolvimento, assim como expressam a luta pela autonomia de grupos que resistem ao modelo de sociedade urbano-industrial e às instituições reguladoras do Estado moderno. (ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010, p. 26)

Não obstante, a participação como premissa de um modelo de desenvolvimento local é, sem dúvida, um componente importante. O desafio é compatibilizar a igualdade numa dinâmica dominada pela desigualdade expressa nas relações sociais e de poder.

O que deve ser questionado é a maneira como a participação é colocada: como, por quem e para quem? E a partir desse questionamento repensar a forma com que a participação vem sendo apropriada e colocada em prática.

A segunda premissa, que trata da abordagem de território,

considera o alcance das transformações para além dos limites do município hospedeiro do empreendimento, com Juruti como polo gerador, e fundamenta a resposta à pergunta: 'onde fazer?' (FGV, 2008, p. 41)

A abordagem territorial envolve não apenas os impactos tangíveis, como também as relações de poder. No que diz respeito às dinâmicas regionais, a chegada de um empreendimento de grande porte, como é o caso do Projeto Mina de Juruti, não se restringe às fronteiras físicas. É importante lembrar que o que define o território é, em primeiro lugar, o poder, sendo o território a expressão espacial das relações sociais nas quais o poder está inserido (SOUZA, 1995). Nessa perspectiva, a abordagem de território do modelo proposto deveria considerar a extensão da expressão espacial das relações sociais envolvidas.

A apropriação do conceito de território para fins de implantação de políticas públicas e privadas pode levar à formação de diferentes modelos de desenvolvimento que desencadeiam impactos socioterritoriais e formas diferentes de resistência, produzindo constantes conflitualidades (FERNANDES, 2009).

Essas conflitualidades contribuem para a manutenção ou enfrentamento das formas de poder impostas pelo modelo de desenvolvimento no território e devem ser entendidas

como uma colaboração à definição de um novo projeto social pautado no ideal de desenvolvimento que prioriza a efetiva melhora das condições de vida da população local, contribuindo para a metamorfose do crescimento em desenvolvimento (FURTADO, 1974).

No sentido do território como limite territorial, a abordagem de território do Juruti Sustentável se restringiu, na prática, ao município e ao estado do Pará, pois, caso contrário, poderia entrar em contradição com o EIA/RIMA apresentado para obtenção das licenças. Isso ignora o fato de que o projeto da Alcoa em Juruti está inserido dentro de uma cadeia de produção ampliada que influencia diretamente fatores como os padrões migratórios.

Se, por um lado, a abordagem de território como limite territorial deveria considerar a região de influência direta e indireta para além da estabelecida para fins de licenciamento, por outro a proposição de ações como as apresentadas pelo tripé de intervenção proposto por esse modelo de desenvolvimento local, e detalhado mais adiante neste capítulo, acerta em focar no público diretamente atingido, contanto que mantenha aberto o espaço para que outros grupos localizados fora da área de impacto direto, mas impactados por alguma razão relacionada ao empreendimento, possam se colocar.

Nessa perspectiva de contiguidade do território e do quanto ele abriga dinâmicas que extrapolam seus limites físicos, consideramos que projetos de desenvolvimento deveriam ser pensados a partir do todo e não apenas localmente. Isso significa envolver não apenas o setor privado, mas também os governos municipal, estadual e federal e as diferentes formas de organização da sociedade local.

A ideia de território não deve ser restrita ao espaço físico: deve ser elevada ao nível das relações de poder envolvidas em tal empreendimento, assim como às relações sociais projetadas por tal interferência, pois é essa a abordagem de território que apresenta em si a expressão do poder e as conflitualidades.

A terceira premissa apresentada diz respeito ao

diálogo com a realidade, que contextualiza a agenda com base nas discussões globais sobre desenvolvimento e nas iniciativas empresariais voltadas para a sustentabilidade e em face das políticas públicas regionais e municipais. [Grifo nosso] (FGV, 2008, p. 41)

Na mesma linha da participação, a terceira premissa está alinhada com as iniciativas que dizem respeito aos projetos de desenvolvimento promovidos pelas agências e instituições financeiras internacionais. Ela considera, sobretudo, a institucionalização da temática ambiental na esfera política e a apropriação do discurso da sustentabilidade pelo setor

privado. Essa premissa é apresentada em três níveis da realidade: a agenda global; as políticas e iniciativas regionais; e as políticas municipais (FGV, 2008).

Na agenda global, a Alcoa expressa interesse em ser referência no que tange a instalação de um empreendimento minerador numa área como a de Juruti. Para isso, o modelo proposto pelo Juruti Sustentável procurou alinhar-se a referências internacionais relacionadas com a percepção sobre a evolução do conceito de desenvolvimento e o papel a ser desempenhado pelos agentes privados na construção de referências concretas de desenvolvimento sustentável (FGV, 2008, p. 54).

Nesse sentido, observamos a apropriação da ideia de sustentabilidade pelo setor privado, em especial pelo setor de mineração e metalurgia por meio do *International Council on Mining and Metals* (ICMM), por sua vez resultado do projeto *Mining, Minerals and Sustainable Development* (MMSD). O MMSD identificou responsabilidades distintas, porém integradas, entre Estado, sociedade e empresas em que

os governos exerceriam o papel de consolidação de estruturas ágeis, democráticas e transparentes para a proteção dos direitos sociais, assim como assegurariam ambiente saudável e seguro para investimentos [...]. As empresas, sem substituir o Estado, desempenhariam papel mais solidário com as comunidades e comprometido com o desenvolvimento local para construção da cidadania e fortalecimento da governança. E os atores sociais assumiriam seu direito de participação e a responsabilidade comum pelo futuro, juntamente com os governos e o setor privado. (FGV, 2008, p. 58)

Com relação aos atores sociais assumirem seu direito de participação e a responsabilidade comum pelo futuro, cabe atentarmos para dois pontos. O primeiro diz respeito ao direito de não-participação que também deve ser considerado uma forma de participação, ato que não deveria carregar nenhum tipo de valor moral (RAHNEMA, 2010).

O segundo ponto, ter responsabilidade comum pelo futuro, deve partir do respeito à escolha relacionada ao primeiro ponto (da não-participação), não associando tal escolha à falta de compromisso com o “futuro comum”. Ainda, é importante ressaltar que a corresponsabilidade, nesse caso, deve observar o (não) equilíbrio de forças de poder existente entre os três grupos citados (governos, empresas e atores sociais locais). Não podemos ignorar a latente diferença de poder entre cada um desses grupos, sobretudo no que diz respeito às tomadas de decisão que carregam um componente econômico.

No nível das políticas e iniciativas regionais, o diagnóstico conduzido pelo GVces e Funbio em 2006 indicou a necessidade de políticas de regularização fundiária, uma realidade para toda a região amazônica, e de criação de cadeias produtivas agroflorestais.

Já no nível das políticas municipais, duas iniciativas foram identificadas como possíveis orientadoras da formulação de uma agenda de desenvolvimento local: o Plano Diretor Participativo e a Agenda 21 Local. No primeiro caso, a consolidação de um Plano Diretor para Juruti estava diretamente relacionada às condicionantes do licenciamento e foi efetuada em outubro de 2006 (FGV, 2008).

No caso da Agenda 21⁹¹ Local, vale destacar que a Agenda 21 brasileira foi aprovada em 2002 e entrou em fase de implementação em 2003, sendo elevada à condição de programa do Plano Plurianual (PPA) 2004/2007. Em Juruti, a Agenda 21 Local serviu como orientação para uma das ações de intervenção do Juruti Sustentável, o Conselho Juruti Sustentável.

A quarta e última premissa do Juruti Sustentável consiste na

internalização na empresa, que reconhece a necessidade e assume um processo de reforço contínuo nas estratégias e práticas da empresa rumo à sustentabilidade. [Grifo nosso] (FGV, 2008, p. 41)

Em outras palavras, essa premissa entende que é necessário que a própria empresa reconheça

a necessidade de assumir um processo de reforço contínuo de absorção dos princípios e valores da sustentabilidade em seus processos, estratégias e práticas de gestão. A agenda de desenvolvimento de longo prazo para Juruti e região não pode ser vista pela empresa como uma iniciativa isolada, que corre em paralelo e descolada de sua estratégia de negócios. (FGV, 2008, p. 67)

Ela se alinha com a anterior no que diz respeito a iniciativas externas que versam sobre o papel das empresas no desenvolvimento das áreas onde atuam. Com relação à sua efetivação, é provável que essa seja a de mais difícil realização, uma vez que “princípios e valores da sustentabilidade” são subjetivos e variam de acordo com o momento e a forma com que a ideia é apropriada.

No que se refere à atuação das empresas, a “internalização da sustentabilidade” é expressa, na maioria das vezes, como sinônimo de “responsabilidade social”. A responsabilidade social resulta da evolução do conceito de filantropia, adotada por empresas interessadas em realizar doações para as comunidades em que atuavam.

De acordo com Pereira (2007), a responsabilidade social empresarial considera as ações sociais junto às comunidades e implica “na postura da empresa diante de seu público interno, da cadeia produtiva e em relação ao governo, sempre exaltando a questão da ética”

⁹¹ A Agenda 21 foi um dos principais documentos aprovados na Rio 92 e serve como guia para identificar um conjunto de tarefas ações que contribuam para institucionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável. Cf. www.agencia21local.com.br

(2007, p. 2). A autora associa responsabilidade social à perspectiva da sustentabilidade (ou sustentabilidade empresarial) e do *triple bottom line*⁹², que consiste na expressão da preocupação econômica, ecológica e ambiental, sobre a qual a empresa pautaria sua atuação.

Na esfera internacional, uma das principais referências em responsabilidade social, ou sustentabilidade empresarial, é o Pacto Global⁹³, que consiste numa iniciativa da ONU lançada em 2000 cujo objetivo é disseminar entre o setor privado dez princípios⁹⁴ balizadores para sua atuação. Esses princípios são orientados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Declaração dos Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho (da Organização Internacional do Trabalho – OIT) e pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (firmada na Rio 92) (PEREIRA, 2007).

O que acontece, na prática, é que muitas empresas se dizem socialmente responsáveis pelo fato de financiarem projetos sociais nas comunidades em que estão inseridas, sem, no entanto, adotar internamente práticas alinhadas com as declarações acima que fundamentam a responsabilidade social, como, por exemplo, boas condições de trabalho e respeito à diversidade e inclusão. Acreditamos que é justamente esse tipo de postura que a quarta premissa visa enfrentar.

Todavia, uma das ações relacionadas com a internalização da sustentabilidade na empresa, a valorização e contratação de fornecedores locais como forma de apoiar e incentivar o comércio e iniciativas locais é apontada pelos entrevistados como um entrave. De acordo com o grupo comércio e mídia locais⁹⁵:

- a Alcoa não compra de fornecedores locais;
- o comércio local não é convidado para as tomadas de preço promovidas pela Alcoa, e quando o é não recebe retorno sobre a razão pela qual não ganhou a concorrência;
- as empresas locais não estão preparadas para estabelecer contratos com a Alcoa devido à burocracia necessária na formalização de pequenos empreendedores.

⁹² O conceito de *triple bottom line* foi apresentado por John Elkington na obra *Canibais de garfo e faca*, de 1997. Desde então tem sido apropriado por todos os que discutem a questão da sustentabilidade.

⁹³ Cf. <http://www.unglobalcompact.org/>

⁹⁴ São eles: 1. Respeitar e proteger os direitos humanos; 2. Impedir violações de direitos humanos; 3. Apoiar a liberdade de associação no trabalho; 4. Abolir o trabalho forçado; 5. Abolir o trabalho infantil; 6. Eliminar a discriminação no ambiente de trabalho; 7. Apoiar a abordagem preventiva aos desafios ambientais; 8. Promover a responsabilidade ambiental; 9. Encorajar novas tecnologias que não agredem o meio ambiente; e 10. Combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

⁹⁵ Entrevista em grupo, realizada em 18 de janeiro de 2012.

Isso demonstra a dificuldade que as atividades ligadas à mineração industrial têm de impulsionar processos de desenvolvimento de base local.

Uma das razões encontra-se no fato de estas atividades serem profundamente dependentes de dinâmicas extra-regionais que, por sua vez, determinam os padrões tecnológicos, de inovação e de organização dentro dos quais as empresas mineiro-metalúrgicas têm de operar, o que as distanciam da articulação ou mesmo da construção de arranjos produtivos de base local. (MONTEIRO, 2005, p. 199)

Um exemplo de favorecimento de fornecedores externos foi colocado por uma microempresária local⁹⁶. Ela costumava trabalhar como cozinheira para a Alcoa, em contrato de curto prazo, totalizando oito meses. Após esse período, o contrato não foi renovado, pois a concorrência para fornecimento de serviços de alimentação foi ganha pela empresa GRSA, uma das maiores empresas do setor de alimentação no Brasil.

A GRSA apresentou uma proposta de menor valor e propôs que a entrevistada trabalhasse para ela, porém ao invés de continuar recebendo a quantia de R\$ 800, passaria a receber R\$ 300, pelas mesmas horas trabalhadas. Segundo ela, os empregados da GRSA não eram de Juruti. Segundo o grupo comércio e mídia local, a empresa, além de não priorizar a compra de produtos e serviços locais, não prioriza a contratação de mão de obra local. Além disso, “poupadoras de força de trabalho, as grandes empresas mineradoras não empregam trabalhadores em número compatível com a demanda elevada do crescimento populacional por ela atraído” (COELHO et al., 2010, p. 346).

A Alcoa⁹⁷ reconhece que o processo de compra considera “local” a região do oeste do Pará, onde se situa Santarém (PA) – principal centro urbano da região – e o município de Oriximiná (PA), onde diversas empresas principalmente da área de serviços já estão consolidadas. Essas duas cidades, já estabelecidas economicamente, apresentam maior potencial competitivo com relação ao preço do produto, que acaba sendo o fator de escolha de compra da empresa. Nesse ponto observamos que a lógica do capital é mantida, contradizendo a premissa de trazer para dentro da gestão empresarial valores expressos no conceito de sustentabilidade.

Por outro lado, de acordo com dados da Alcoa (apud FGV, 2011), os gastos com produtos e serviços locais, nos quais “local” se refere ao município de Juruti, representaram 14,84% do total de compras em 2010, o dobro em comparação com 2009 (7,2 %), o que pode significar alteração na política de compras da empresa no médio e longo prazos.

⁹⁶ Entrevista individual realizada em 04 de abril de 2011.

⁹⁷ Entrevista individual realizada em 06 de abril de 2011.

3.2.2 Tripé de intervenção

Com base nas premissas apresentadas acima, o modelo Juruti Sustentável operacionaliza-se por meio de um tripé de intervenção, cujo objetivo é colocar em prática a agenda de desenvolvimento local sustentável, conforme vislumbrada na concepção da proposta apresentada por FGV (2008).

O tripé de intervenção consiste na

1. Criação de um fórum de desenvolvimento local, com efetiva participação das partes interessadas, que discuta um futuro comum de interesse público, priorize ações e formule uma agenda de longo prazo;
2. Construção de indicadores de desenvolvimento sustentável que instrumentalizem o monitoramento do desenvolvimento de Juruti e entorno e alimente os processos de tomada de decisão pública;
3. Criação de um fundo de desenvolvimento sustentável que capte recursos financeiros e invista em demandas identificadas pelo monitoramento do desenvolvimento de Juruti e entorno e das metas prioritárias indicadas no fórum. (FGV, 2008, p. 81)

Figura 3 – Tripé de intervenção, Juruti Sustentável.

Fonte: Adaptado de FGV (2008, p. 82)

A ideia original do modelo proposto pelo Juruti Sustentável parte do princípio de que essas três iniciativas trabalhem em constante sinergia, conforme ilustrado na figura 2.

O fórum para discutir as questões relativas ao desenvolvimento do município foi implementado em agosto de 2008, denominado Conselho Juruti Sustentável (Conjus). A ideia inicial é de que o Conjus fosse um espaço de “organização do processo formal de negociação,

formação de consensos e tomada de decisão, com o objetivo de construir uma agenda comum que efetivamente considere os interesses e anseios de todos” (FGV, 2008, p. 83).

De acordo com o estatuto social, o Conjus é uma “é uma associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos e econômicos [...], composta de representantes de empresas, poderes públicos e organizações da sociedade civil”, cujo objetivo é “promover espaço público permanente de diálogo, debate e ação coletiva entre empresas, organizações civis e setores públicos orientados para o desenvolvimento sustentável de Juruti”⁹⁸. Além disso, o Conjus possui caráter deliberativo sobre programas, projetos e ações por ele propostas.

Foto 10 – Sede do Conjus e da Colônia de Pesca Z-42.

Fortemente atrelado à primeira premissa do modelo, o Conjus seria a perna principal do tripé, apoiado na abordagem de participação social e na ideia de que a participação levaria à erradicação dos conflitos. Nesse sentido, a proposta do Juruti Sustentável estaria alinhada com a ideia de desenvolvimento, na qual a aplicação de um modelo de desenvolvimento local no qual o avanço do capitalismo é central para o desenvolvimento do território, negando-se a existência de conflitualidades e eliminando assim as possibilidades de conflito, permite ao agente indutor (a empresa) exercer suas atividades “em paz” (Sabourin & Teixeira, 2002).

⁹⁸ Fonte: Estatuto Social do Conselho Juruti Sustentável.

A concepção de erradicação de potenciais conflitos por meio de alternativas participativas é uma das principais abordagens dos setores público e privado para facilitar e garantir a continuidade de suas formas de apropriação do território e de obtenção do lucro, pois os agentes ligados a esses setores muitas vezes não veem no conflito e nas conflitualidades oportunidades de se pensar o modelo de desenvolvimento para além do formato imposto pela lógica do crescimento econômico.

No caso de uma abordagem que possibilite uma visão mais ampla da participação social, na qual, de fato, busca-se a construção conjunta de um novo modelo de gestão, pautado no exercício da cidadania, os conflitos e as conflitualidades existentes e latentes no território são, antes de tudo, combustível para alimentar propostas inovadoras.

No desenho de instituições participativas, proposto por Avritzer (2008), a implementação do Conjus não se encaixaria numa iniciativa “de baixo para cima”, pois foi imposto pelo sujeito de maior poder econômico. Nesse caso, utilizamos o verbo “impor” e não “propor” de forma proposital, pois apesar de ser parte de uma proposta, o estabelecimento do Conjus pecou pela falta de um envolvimento maior de outros setores da sociedade local no momento de sua implantação.

Apesar de contar com a participação de algumas associações locais, o poder público local não foi devidamente envolvido e não reconheceu no conselho um espaço legítimo de discussão sobre os rumos do desenvolvimento do município. De acordo com os entrevistados envolvidos direta ou indiretamente com o Conjus, o mesmo passou por uma reformatação, inclusive com relação aos participantes.

Parte dos entrevistados, quando perguntados individualmente sobre o conselho, ou nunca ouviu falar ou, quando conhece, nunca participou das reuniões. A opinião dos grupos entrevistados com relação ao Conjus apresenta leves variações de acordo com grupo, mas também apresenta similaridades.

De acordo com o grupo comércio e mídia locais:

- foi um erro não envolver o governo local desde o início da elaboração do conselho;
- o conselho foi construído de cima para baixo;
- poderia funcionar como um importante espaço de prestação de contas tanto por parte da empresa quanto por parte do governo local.

Para os grupos poder público local⁹⁹ e associações locais¹⁰⁰:

- a ideia do conselho é muito boa na teoria, mas não funciona na prática. Só há discussão e nenhuma ação é de fato tomada;
- o conselho está atrelado à empresa, principalmente no início, no período de sua implantação;
- o conselho foi imposto de cima para baixo, sem a participação efetiva dos demais atores locais.

Ao compararmos as opiniões dos grupos entrevistados na área urbana com os grupos entrevistados na área rural¹⁰¹, fica evidente a diferenciação com relação ao conhecimento sobre o Conjus. Enquanto no meio urbano das pessoas entrevistadas poucas nunca tinham ouvido falar do conselho e/ou não sabiam exatamente do que se tratava, no meio rural a maior parte dos entrevistados nunca ouviu falar desse espaço de participação. Dentre os que conhecem minimamente os pontos levantados foram:

- falta interação com as comunidades rurais. As comunidades não são representadas;
- o conselho deveria ir até as comunidades para explicar seu papel e, preferencialmente, marcar reuniões na área rural para facilitar a participação dos comunitários;
- não está claro o papel do conselho e o porquê da importância em participar dele.

Em uma das entrevistas individuais realizada em comunidade rural, a jovem entrevistada¹⁰² afirmou desconhecer a atuação e papel do conselho, mas que gostaria de ser alguém importante, pois assim seria convidada a participar de suas reuniões e atividades. Essa colocação evidenciou a relação de superioridade e inferioridade que ações propostas por agentes externos podem desencadear. De acordo com sua concepção original, o conselho é um espaço de participação ampla e aberta para todo o cidadão que dele deseje participar, no entanto não é percebido como tal por parte da população que se considera excluída do processo, seja por não ser oficialmente convidada a participar, seja pela dificuldade de acesso

⁹⁹ Entrevista em grupo realizada em 17 de janeiro de 2012.

¹⁰⁰ Entrevista em grupo realizada em 18 de janeiro de 2012.

¹⁰¹ Entrevistas em grupo nas comunidades rurais de São Benedito, Vila Castanhal, São Pedro, Batata e São Raimundo do Mental, realizadas em 20 e 21 de janeiro de 2012.

¹⁰² Entrevista individual realizada em 03 de abril de 2011.

às reuniões realizadas na área urbana do município. Vale lembrarmos que de acordo com os dados apresentados na tabela 3 (no início deste capítulo), a população rural de Juruti representa praticamente o dobro da população urbana.

Durante a entrevista em grupo com representantes da Alcoa¹⁰³, eles reconheceram a dificuldade de implantação e os desafios que o Conjus impõe tanto à empresa quanto ao poder público local e associações locais. Para o grupo:

- a empresa e os demais atores locais ainda estão em processo de amadurecimento e entendimento com relação ao real propósito do conselho;
- o estabelecimento do conselho é um processo que está indo bem, os grupos envolvidos amadurecem com o passar dos anos, mas ainda há muito o que fazer;
- o grande desafio é fazer com que o conselho seja reconhecido pelo poder público local como um fórum de discussão importante. O governo local não participa do Conjus com representantes estratégicos ou que tenham poder para a tomada de decisão.

O estabelecimento do Conjus, para alcançar o objetivo proposto, deveria partir de uma concepção de baixo para cima como sugere Avritzer (2008), o que, de acordo com a opinião dos entrevistados, não aconteceu. Durante as entrevistas realizadas, ficou claro que o estabelecimento do conselho não respeitou o tempo necessário para o amadurecimento do processo de participação e apropriação da ideia pelos atores locais. A forma como foi imposto fez com que o poder público local se afastasse de qualquer fórum de discussão promovido pela Alcoa. As negociações eram feitas diretamente com a empresa. Para os representantes do poder público local, o Conjus se sobrepôs ao Conselho Municipal de Desenvolvimento, que seria o espaço formal para discussão sobre o desenvolvimento do município.

Após quase três anos, o poder público local aceitou participar do Conjus, ainda que de forma tímida, sem que seus representantes tenham poder de tomada de decisão. Os depoimentos sobre a participação no início do processo de implantação do Conjus apontam que o fórum era um espaço de ataque unilateral à gestão pública local, em que prevaleciam os interesses privados e particulares.

¹⁰³ Entrevista em grupo realizada em 23 de janeiro de 2012.

Na entrevista em grupo, representantes do poder público local afirmaram que hoje [janeiro de 2012] consideram o Conjus uma boa proposta de interação entre os diferentes setores da sociedade jurutiense.

Já as associações locais afirmaram que o Conselho Juruti Sustentável deveria ser mais ativo, levar as reivindicações das instituições locais mais a sério, deixando de favorecer e beneficiar a empresa e o governo local, em detrimento das associações. O grupo de associações locais opinou que, de todo o tripé de intervenção proposto pelo modelo Juruti Sustentável, o conselho é a parte mais difícil de ser operacionalizada, pois parte do princípio de que os diferentes setores envolvidos tenham interesses comuns e estejam dispostos a cooperar.

O segundo ponto do tripé consiste na criação de um conjunto de indicadores com o objetivo de monitorar as dinâmicas de desenvolvimento do município de Juruti e seu entorno. Esse conjunto de indicadores, desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento Local do GVces, é conhecido pelo nome de Indicadores de Juruti. A primeira versão foi publicada em novembro de 2009, composta por cerca de 150 métricas, e a segunda versão foi publicada em novembro de 2011.

O processo de desenvolvimento do conjunto de indicadores foi alinhado com a primeira premissa – que de maneira geral apresenta-se de forma mais transversal que as outras três – relacionada à ampla e efetiva participação que, no caso dos indicadores, envolveu a população local, principalmente a do meio rural.

A premissa de território também pode ser identificada na elaboração dos indicadores que apresentam, entre as informações, dados sobre os municípios do entorno e comparativos com o estado do Pará, região Norte e dados de abrangência nacional.

Ainda com relação às premissas, os Indicadores de Juruti formam um compilado de indicadores de desenvolvimento elaborados em nível global e nacional, o que permite que haja uma comparabilidade da realidade de Juruti com outras realidades. É o caso por exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini (que mede a desigualdade e concentração de renda), taxa de mortalidade infantil, entre outros.

Além dos dados provenientes de índices e indicadores de referência mundial, o trabalho realizado pelo GVces buscou referências locais que pudessem ajudar no monitoramento das transformações que a chegada do empreendimento da Alcoa tenha causado, tais como oficinas de percepção sobre a disponibilidade de peixes, espécies de árvores nativas ou exemplares de fauna silvestre.

Durante a primeira fase do processo de desenvolvimento do conjunto de indicadores 318 lideranças e 95 comunidades foram envolvidas com a realização de oficinas nos meios rural e urbano (FGV, 2009). Essas oficinas levantaram e priorizaram temas que deveriam ser monitorados de forma a permitir acompanhar as transformações do município no médio e longo prazo. Após as oficinas locais, os temas e prioridades levantados foram apresentados em reuniões regionais e finalmente disponibilizados para consulta pública na rede mundial de computadores.

Depois desse processo foram definidas as métricas e levantados os dados para alimentação da matriz de indicadores, que contém dados primários e secundários, de fontes locais (secretarias municipais, conselho tutelar, delegacia, entre outras), fontes estaduais (Secretaria da Fazenda do Estado do Pará, por exemplo) e fontes federais (Ministérios da Educação, Sistema Nacional de Saúde, Departamento Nacional de Transportes, entre outras) além de informações provenientes de oficinas de percepção com grupos específicos (colônia de pescadores e sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, por exemplo).

O esforço em fazer valer a premissa da participação ampla e efetiva no desenvolvimento dessa parte do tripé foi refletido nas entrevistas realizadas em campo, principalmente no meio rural. Nas entrevistas realizadas nas comunidades rurais, quase todos os participantes afirmaram que participaram de uma ou mais reuniões promovidas pelo GVces. Em algumas entrevistas afirmaram que o livro dos indicadores é utilizado como apoio ao material didático na escola.

Apareceu, porém, uma preocupação com relação aos dados apresentados pela publicação. A pessoa entrevistada afirmou que tem “dúvidas com relação ao trabalho realizado pela FGV porque ela foi paga pela Alcoa”.

Já no meio urbano, há maior desconhecimento com relação aos indicadores por parte dos atores que não participaram de forma direta e/ou foram convidados a participar das atividades promovidas na cidade. O grupo de comércio e mídia locais, com exceção de uma pessoa que foi engajada a participar do processo desde o início, e outra que forneceu serviços de alimentação no evento de lançamento da primeira publicação dos indicadores, tem pouco ou nenhum conhecimento sobre os Indicadores de Juruti.

O poder público local, assim como as associações locais, possuem conhecimento avançado dos indicadores uma vez que são fontes primárias de dados. No caso do poder público local, além de disponibilizar informações referentes aos indicadores monitorados, também foi envolvido na questão de governança e gerenciamento da ferramenta de compilação das informações. De acordo com os representantes do poder público local, se por

um lado “os indicadores são uma ótima ferramenta para auxiliar a gestão e planejamento municipal” a proposta “tem problema com relação à governança futura, vai ser mais trabalho para a prefeitura?”.

Para as associações os indicadores foram úteis para organização das informações internas de cada associação uma vez que elas contribuíram com dados específicos como, por exemplo, o Conselho Tutelar. Além disso, o grupo de representantes das associações locais também ressaltou que os indicadores possuem uma linguagem de fácil entendimento e superaram as expectativas iniciais. Todavia o levantamento dos dados e informações deveria ter sido feito em momento anterior à construção da mina, de forma a possibilitar o monitoramento do impacto durante o pico migratório.

Para o grupo de empregados da Alcoa, a equipe da FGV fez um bom trabalho envolvendo as comunidades rurais, mas ainda é “um desafio fazer com que a população sinta que a ferramenta é para ela e entenda como utilizá-la (...) não é algo fácil de se falar e é complexa para o nível de Juruti”. Nesse ponto notamos uma situação antagônica entre a visão que a empresa tem sobre a apropriação da ferramenta pelas comunidades rurais e a visão das próprias comunidades sobre ela.

Talvez as comunidades rurais não tenham se apropriado da forma como empresa esperava, a “melhor forma” ou a “forma correta”, reproduzindo o discurso de superioridade do agente externo frente ao ator local.

Esse mesmo grupo também apontou para o desafio de apropriação da ferramenta pelo governo local, apontado como responsável pela gestão futura do sistema. Com relação a esse ponto, o governo local deverá assumir a governança por entender que trata-se de importante ferramenta para o planejamento público, porém entende que a princípio a proposta foi colocada “de cima para baixo” e não conjuntamente como prega o modelo Juruti Sustentável.

Apesar da questão da governança ainda ser um desafio, os indicadores representam importante ferramenta para acompanhamento das alterações nas dinâmicas locais, permitindo a visualização das transformações ocorridas no território. Tal ferramenta poderia ser ainda mais efetiva se colocada em prática em momento anterior de forma a possibilitar o adequado planejamento de ações e planos de mitigação de impactos.

O terceiro e último ponto do tripé é a criação de um fundo para financiamento de projetos locais. O Fundo Juruti Sustentável (Funjus) foi desenvolvido pelo Funbio e iniciou suas atividades com um primeiro edital em 2009, contando com um aporte inicial de R\$ 2 milhões doados pela Alcoa. A empresa se comprometeu a aportar R\$ 4 milhões adicionais até

2012 e a estratégia do Funjus é buscar novos financiadores como o projeto Probio II¹⁰⁴, que aportará R\$ 2 milhões à título de contrapartida.

A criação do Funjus alinha-se à necessidade identificada pelo diagnóstico realizado por FGV e Funbio em 2006 de

implementação ou fortalecimento de ações de estruturação de atividades produtivas sustentáveis, de apoio a iniciativas de melhorias sociais e de conservação ou indutores de conservação. Juruti e região carecem de investimentos que procurem trabalhar as forças de mercado de forma a impulsionar atividades produtivas que tenham como princípios a conservação e uso sustentável da biodiversidade local, assim como a capacidade de gerar renda e emprego e melhorar a qualidade de vida da população. (FGV, 2008, p. 103-104)

A iniciativa de consolidação de um fundo de apoio a projetos locais favoreceu a regulamentação das associações locais que apenas munidas de personalidade jurídica poderiam concorrer a financiamentos maiores dentro dos editais lançados pelo Funjus.

Foto 11 – Outdoor com propaganda do Funjus.

Nas comunidades rurais entrevistadas, o conhecimento sobre o Funjus variou de nenhum – nunca ouviu falar – a total – tem projeto financiado pelo fundo. Muitos

¹⁰⁴ Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para a Biodiversidade. O Probio II é executado através de parceria estabelecida entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Funbio e a Caixa Econômica Federal. O financiamento do projeto fica a cargo do Governo Brasileiro, complementado pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente – GEF (*Global Environmental Facility*), tendo o Banco Mundial como agência implementadora.

entrevistados ou nunca ouviram falar ou não discernem o fundo em si (Funjus) de seu executor (Funbio). “É o mesmo que o Funbio?” questionaram alguns entrevistados.

Dentre os que conhecem o fundo, alguns submeteram projetos e alguns tiveram projetos aceitos, porém todos reclamaram das dificuldades para acessar os recursos, “tem muita burocracia”. Apesar disso o Funjus é visto como “uma oportunidade de beneficiar as comunidades rurais”.

As associações locais vêm no Funjus um importante parceiro que “ajudou com que a sociedade civil de Juruti se organizasse” no que diz respeito à formalização das instituições. As associações entrevistadas também apontaram excesso de burocracia para acessar os recursos, opinião que se repetiu no grupo de representantes do poder público local, segundo o qual as associações locais não estavam preparadas para trabalhar com um modelo de fundo.

O individualismo na apresentação de projetos, na mesma linha do individualismo na participação no Conjus, apontado por alguns entrevistados quando perguntados sobre o conselho, foi um dos aspectos negativos com relação ao fundo. Outro ponto levantado é a necessidade de buscar novas fontes de financiamento, que não somente a Alcoa, para garantir que o fundo tenha perenidade e autonomia no futuro, deixando de ser visto como uma ação do Funbio patrocinada pela Alcoa.

Foto 12 – Entrevista realizada na comunidade Vila Castanhal.

Foto 13 – Grupo de validação associações e sociedade civil

Foto 14 – Grupo de validação na comunidade do Batata.

3.3 Algumas considerações sobre o modelo Juruti Sustentável

O tripé de intervenção do Juruti Sustentável foi idealizado para atuar de forma integrada e alinhada com as quatro premissas. Enquanto o conjunto de indicadores monitora e diagnostica as principais demandas da sociedade local, o conselho serve de espaço de diálogo e discussão sobre uma agenda de desenvolvimento comum, fundamentada nas informações apontadas pelo sistema de monitoramento, em que empresa, sociedade civil e poder público local têm, teoricamente, o mesmo poder de participação, enquanto o fundo oferece suporte financeiro às demandas levantadas pelos indicadores e discutidas no conselho.

Quanto à instrumentalização do modelo proposto, a FGV (2008) ressalta que é importante atentar para o fato de que, tal qual apresentado,

Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local não é um manual de instruções. Ele apresenta orientações para a concretização de uma agenda de longo prazo para a região de Juruti. Mas a qualidade dos resultados a serem alcançados é inseparável da capacidade de apropriação do modelo, seus conceitos e proposições, por todas as partes envolvidas. A maior – e mais importante – expectativa em relação ao modelo é a de que, uma vez implementado e testado em sua completude, ele se configure como um bem público, ao alcance e a serviço de toda a sociedade. (FGV, 2008, p. 119)

Na prática, de acordo com a análise das informações levantadas em campo, o Juruti Sustentável vem sendo apropriado pela sociedade local de acordo com o nível de participação nos espaços de discussão promovidos por cada ação do tripé, assim como relacionado com o grupo e a localidade. Observamos que existe um desequilíbrio com relação ao conhecimento a respeito do projeto que não está relacionado apenas com a localização territorial, meio urbano e meio rural.

Nas comunidades rurais é expressivo o número de lideranças comunitárias que foram envolvidas diretamente no processo de construção dos indicadores e nas audiências e consultas públicas iniciais. Porém, o nível de entendimento sobre o projeto Juruti Sustentável em sua totalidade é muito baixo.

Quando perguntados se conheciam o modelo Juruti Sustentável, quase a totalidade dos entrevistados nas comunidades rurais afirmou que não. Alguns têm algum conhecimento “porque a Alcoa passa distribuindo o jornalzinho que fala disso”¹⁰⁵, mas adotam uma postura de desconfiança expressa na fala de uma jovem de que “o jornalzinho é cheio de mentiras”.

¹⁰⁵ Entrevista individual realizada em 03 de abril de 2011.

Apesar de desconhecem o Juruti Sustentável como um todo, alguns entrevistados conhecem as ações do tripé individualmente. Não há um entendimento claro do modelo como algo integrado.

De maneira geral, o maior conhecimento diz respeito aos indicadores e ao fundo. No caso específico do fundo, especialmente nas comunidades que submeterem projetos (aprovados ou não). Já com relação ao conselho, os entrevistados das áreas rurais que afirmaram conhecer o conselho, reconheceram nele um importante espaço de articulação e discussão sobre os rumos do desenvolvimento do município, no entanto reclamam que o fato de as reuniões ocorrerem na cidade dificulta a participação dos representantes do interior.

Dentre os entrevistados da zona urbana, o desequilíbrio também existe. As pessoas que participam diretamente de atividades relacionadas ao Juruti Sustentável possuem bom conhecimento sobre seu funcionamento, todavia as pessoas que não foram envolvidas no processo – geralmente pessoas “comuns” que não representam associações ou o poder público local – não fazem ideia do que trata a proposta, nem ao menos sabem da existência dela.

Do grupo comércio e mídia locais, apenas um dos entrevistados afirmou ter conhecimento da proposta como um todo e para ele “o modelo Juruti Sustentável é muito bom, mas só funciona no papel”, opinião alinhada com o grupo de representantes do poder público local para quem “a ideia é boa, mas não funciona”.

A Alcoa reconhece a dificuldade no entendimento do modelo e sua aplicação de forma integrada.

O modelo Juruti Sustentável não é fácil de entender, até novos empregados da Alcoa e o governo local têm dificuldade em visualizar as três partes juntas. (...) É difícil estabelecer uma agenda comum para o desenvolvimento local e desenvolvimento sustentável consistente, entre empresas, governo local e sociedade civil. Em 2011, houve um esforço em integrar o tripé, em outubro o Funbio assumiu a secretaria executiva do Conjus [até então coordenada pelo Iser¹⁰⁶].¹⁰⁷

Mas acredita que ele representa “um caminho para o futuro”, pois “traz a população para o processo de tomada de decisão”.

Sobre o fundo, na cidade o desconhecimento é maior que nas comunidades rurais. A não ser pelas instituições e associações, a população que não pertence a esses grupos dificilmente ouviu falar sobre ele.

¹⁰⁶ Instituto de Estudos da Religião, baseado no Rio de Janeiro. Cf. www.iser.org.br

¹⁰⁷ Entrevista em grupo realizada em 23 de janeiro de 2012.

Os indicadores são utilizados nas escolas como apoio ao material didático e contribuem para que os alunos da rede pública aumentem seu conhecimento sobre a realidade do município e região. A segunda fase do projeto liderado pelo GVces foi desenvolvida com a prefeitura municipal, para possibilitar a transição da gestão dos indicadores do GVces para o governo local que assumirá a governança da ferramenta, apesar das posições contrárias e preocupação com relação ao acúmulo de funções e responsabilidades impostas ao governo local, por mais que esse reconheça a contribuição da ferramenta para fins de gestão pública. Os resultados e efetividade desse processo de transição não podem ser avaliados no momento em que esse trabalho é desenvolvido. Acreditamos que serão necessários de um a dois anos para que essa análise possa ser realizada (2013 ou 2014).

Já com relação ao conselho, a percepção dos entrevistados é mais crítica. Há de se considerar as ressalvas apontadas por Rahnema (2010) com relação a ferramentas participativas. De início, o conselho foi imposto de cima para baixo, o que inviabilizou, do ponto de vista das relações de poder, uma participação efetiva por parte do governo local. Não se respeitou o tempo necessário para o amadurecimento de uma iniciativa pautada na participação social e na construção participativa. A demanda surgiu da empresa, quando deveria ter surgido da comunidade local ou ao menos construída conjuntamente.

Esse fato reforça a postura de superioridade dos agentes mineradores com relação à população local, observada por Monteiro (2005). Contudo, o conselho tem obtido avanços no sentido de se constituir um espaço de diálogo eficiente entre os diferentes setores da sociedade local. De acordo com os entrevistados, a partir de 2011 as reuniões estão melhores e as discussões menos individualistas.

Notamos que apesar de já existir uma forte cultura de questionamento e enfrentamento, o processo iniciado pelo modelo Juruti Sustentável contribuiu para que a população se fortalecesse ainda mais e conhecesse melhor os mecanismos existentes para assegurar e cobrar uma postura adequada da empresa, assim como do governo.

Ao longo das entrevistas, a questão da transparência na prestação de contas foi uma constante. Muitos apontaram que uma das barreiras para que a população se beneficie mais da implantação do Projeto Mina de Juruti diz respeito à falta de transparência da Alcoa e do governo local com relação às finanças (pública e privada) e ações tomadas, principalmente na área de infraestrutura, o que envolve a realização de obras vinculadas à Agenda Positiva (AP).

Se por um lado podemos pensar que o Juruti Sustentável, quando da sua concepção, visava à resolução dos conflitos de forma a garantir um cenário pacífico no qual a empresa pudesse desenvolver suas atividades, por outro observamos que a empresa abriu um canal de

comunicação com a população local que dificilmente conseguirá fechar. A alteração do endereço do escritório de relações comunitárias do centro da cidade para a região do porto (conhecida como P1), cerca de 4km da localização anterior, gerou muita reclamação por parte da população que viu a decisão como uma forma de a Alcoa se afastar e dificultar o acesso da população local. Ainda assim, a mudança de endereço não impediu que a empresa fosse procurada constantemente para atender a solicitações específicas da população da área urbana, associações e comunidades rurais.

Os modelos de desenvolvimento quando aplicados sobre um território geram conflitualidades (FERNANDES, 2009) que se reproduzem e se modificam, influenciando inclusive o modelo proposto para um território específico, transformando e criando novas conflitualidades, num movimento espiral que pode vir a desencadear a formação de um modelo de desenvolvimento que supere o convencional, de desenvolvimento como crescimento econômico.

Podemos argumentar que o projeto de mineração da Alcoa em Juruti é, *a priori*, um projeto elaborado a partir de concepções fundamentadas no desenvolvimentismo de meados do século XX, considerando os indícios de que o investimento na criação de uma cadeia de alumínio no oeste paraense era prioridade na política do governo federal desde a década de 1950, quando do esforço de prospecção mineral na região.

Há uma “interpretação do senso comum de que a introdução da mineração é irremediavelmente seguida de uma sucessão de perdas. Perdas e ganhos são temporais e refletem mudanças temporalmente selecionadas ou tendenciosamente mensuradas e interpretadas” (COELHO, MONTEIRO & COTA, 2007, p. 29-30).

De acordo com Monteiro (2005),

a lógica que impulsionou a minero-metalurgia na região [Amazônia oriental] é a de assegurar sua viabilidade econômica tendo por base a garantia da utilização das vantagens comparativas decorrentes da possibilidade de acessar recursos e serviços ambientais a baixo custo, o que não vincula à existência ou à necessidade de ela se integrar ou interagir com arranjos produtivos locais nos quais, ao lado da existência de recursos naturais, o capital humano e o social sejam elementos determinantes para o estabelecimento de vantagens competitivas que permitam processos de desenvolvimento socialmente enraizados. [Grifo nosso] (MONTEIRO, 2005, p. 198)

Para ele, as atividades minero-metalúrgicas não foram capazes de impulsionar processos de desenvolvimento de base local, socialmente enraizados. Por essa razão, a mineração não deveria “ser incluída dentre as atividades que impulsionam dinâmicas de desenvolvimento endógeno e sustentáveis na região” (MONTEIRO, 2005, p. 198).

A nosso ver, será interessante voltar a essa afirmação de Monteiro dentro de alguns anos, olhando para o Juruti Sustentável. No estágio atual de implementação, não temos elementos para contestá-lo. Ainda não há indícios de que, no longo prazo, as três ações do tripé de intervenção, aliadas às premissas estabelecidas, resultarão num modelo de desenvolvimento de fato endógeno.

O que observamos hoje é que, apesar de ser uma iniciativa cujo objetivo pode ter sido garantir a territorialidade e expressão do poder da Alcoa sobre o território, assegurando o acesso aos recursos naturais e condições necessárias para a manutenção de sua atividade exploradora, a implementação do modelo Juruti Sustentável possibilitou que a sociedade local, ao menos parte dela, também se apropriasse de tal territorialidade.

Não podemos ignorar a contradição posta pelo dilema da participação diante dos conflitos ambientais. Ao mesmo tempo em que pode ser vista e apropriada como uma ferramenta de construção de consenso (ACSELRAD, 2004) para eliminação dos conflitos, a participação também pode desencadear novos conflitos. Esse dilema se coloca mais fortemente em sociedades cujos sujeitos possuem a cultura do confronto e do questionamento, como é o caso dos que participam dos movimentos sociais na Amazônia.

Assim, se por um lado o Juruti Sustentável pode expressar a dominação do agente econômico, num esforço de garantir o território para a reprodução do capital; de outro, ele pode vir a ser o “feitiço contra o feiticeiro”.

Como colocado por Monteiro (2005), a realidade mostra que dificilmente um projeto de desenvolvimento endógeno estará vinculado ao setor minero-metalúrgico. Se o Juruti Sustentável será a exceção, apenas o tempo poderá nos dizer.

Considerações finais

Ao longo desse trabalho apresentamos diferentes conceitos e abordagens que nos permitiram contextualizar nosso estudo de caso, o modelo Juruti Sustentável e sua implementação, de forma a analisá-lo como proposta de desenvolvimento local sustentável para o município de Juruti (PA).

A estrutura adotada teve como objetivo fornecer um panorama geral a respeito de elementos fundantes para analisar o caso estudado. Inicialmente a questão do desenvolvimento diante do crescimento econômico e as estratégias impostas para a região amazônica, pautadas na lógica desenvolvimentista. Em segundo lugar, a participação social e os conflitos ambientais que expressam as contradições inerentes ao modelo de desenvolvimento vigente, sobretudo na estratégia adotada pelo setor mineral. Num terceiro momento, apresentamos, a partir de um olhar mais específico, o modelo Juruti Sustentável tal qual proposto por FGV (2008) e tal qual apropriado e percebido pelos atores locais que entrevistamos durante os trabalhos de campo.

A conceituação e delimitação de desenvolvimento devem partir de uma perspectiva crítica que incorpore componentes sociais e culturais, para além da esfera econômica, baseada na concepção de crescimento econômico. A ideia de desenvolvimento não deve estar, necessariamente, relacionada à modernização e à industrialização que conferem ao agente de maior poder econômico (o modernizador) um status de superioridade ante do que deve ser modernizado. Pelo contrário, o fato de ter mais recursos financeiros não significa que esses recursos serão aplicados para a melhoria das condições de vida da população.

O surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, ao contrário do que muitos defendem, não derivou da preocupação em metamorfosear crescimento econômico em desenvolvimento, ou pelo menos não apenas disso. Ele estava relacionado com a constatação de que os recursos naturais ficariam escassos, prejudicando a manutenção dos padrões de produção e consumo do sistema capitalista. Apesar dessa abordagem, se entendido como um processo no qual as sociedades administram seus recursos naturais e materiais de forma a redefinir padrões éticos e sociopolíticos, o desenvolvimento poderá se tornar sustentável.

O modelo Juruti Sustentável apresenta-se diante da dicotomia existente entre o fato de ter sido proposto e implementado pelo agente econômico, a Alcoa, e uma das premissas que o norteia, a participação ampla e efetiva dos atores locais.

Ter sido proposto pelo agente econômico pode refletir o esforço da empresa em assegurar que a expressão espacial das relações de poder, nas quais apresenta vantagens econômicas, resulte na garantia de uma territorialidade imposta por ela, na qual o acesso aos recursos naturais necessários para sua atividade esteja assegurado.

Assim, a Alcoa estaria reproduzindo a relação de dominação e influência para a redefinição do território a partir de perspectiva estratégica distinta de outros empreendimentos mineradores na região, como a MRN, por exemplo. Estaria, a partir de experiências anteriores, adotando novas abordagens pautadas no discurso da sustentabilidade e da participação social para garantir acesso a recursos e riquezas em detrimento da manutenção de modos de vida e dos símbolos materiais de uma identidade, que poderiam resultar numa proposta, de fato, inovadora e geradora de um modelo de desenvolvimento endógeno.

De outro lado, a importância dada aos processos participativos como premissa para a existência do Juruti Sustentável pode significar, por um lado, uma estratégia de controle das formas de participação e enfrentamento social e, por outro, o fortalecimento de um canal de diálogo entre empresa e sociedade local cujos resultados impliquem maior cobrança e monitoramento das ações da empresa por parte dos atores locais, ou mesmo fomentar, ainda que não intencionalmente, um processo sem volta rumo ao desenvolvimento mais participativo e inclusivo.

Nesse sentido a participação pode ser uma ferramenta interessante, mas não deve ser “moldada” por agentes externos. Na realidade, o uso de processos participativos carrega consigo um dilema. De um lado, amplia-se a participação nas tomadas de decisão e fortalecem-se os movimentos sociais locais, munindo-os de ferramentas – colocadas pelo próprio processo participativo – para contestar e lutar por seus direitos.

Por outro, a participação é usada apenas como forma de legitimar ações externas, promovida por agentes que se consideram donos da verdade, mensageiros de “o que é melhor”, ou que veem na participação uma forma de atenuar os conflitos e criar um ambiente propício para a continuidade de suas operações.

Um terceiro ponto vê a participação como atenuante de conflitos, não apenas dos atores locais contra a empresa, mas entre eles próprios. Uma das razões para isso acontecer é convidar um e não outro a participar de fóruns de discussão ou destinar tratamento diferenciado a eles, por exemplo.

Os conflitos, nesse caso, contribuem para a identificação das estruturas de poder, dos diferentes interesses, das disputas por espaço, contradições e vulnerabilidades dos atores sociais e instituições, como bem aponta Wanderley (2008). Os conflitos são, portanto,

inerentes ao processo de desenvolvimento, assim como os diferentes matizes do uso da participação.

Os resultados do processo de participação social, quando efetivos, não se restringem apenas à escala local. O fortalecimento das lideranças e dos movimentos sociais locais pode contribuir para o enfrentamento e o questionamento com relação às políticas de desenvolvimento impostas à região. Não é certo que tais políticas serão colocadas de lado ou modificadas em sua totalidade para refletir as reais necessidades das populações locais. Porém, o surgimento de novos conflitos somados a uma postura de enfrentamento pode resultar em processos que considerem a realidade local de forma ampliada. Isso permitiria que certas ações vinculadas ao modelo de desenvolvimento imposto à região amazônica em meados do século XX não se repetissem, pelo menos não na mesma proporção.

O desafio reside em fazer com que o setor minero-metalúrgico, que por si só carrega grandes expectativas de “desenvolvimento” por onde se estabelece, seja de fato um agente indutor do desenvolvimento local. Para isso, seria necessária uma mudança nos padrões de comportamento do setor, a começar por eliminar seu esforço em modificar a realidade local de acordo com suas referências (no caso brasileiro, na maioria das vezes relacionadas ao padrão sul-sudeste).

O modelo Juruti Sustentável, por sua vez, pode contribuir para o estabelecimento de uma nova relação entre a mineração e o território onde a atividade se instala. Contudo, não temos como afirmar se isso de fato ocorre, hoje, em Juruti.

O que observamos em campo é uma interação mais direta entre empresa e população local – seja urbana ou rural – que, mesmo que não represente a totalidade da população, não pode ser desconsiderada. Por outro lado, observamos que o Juruti Sustentável fortalece a ideia de que corrobora para uma territorialidade norteada pelas relações de poder lideradas pela Alcoa.

A proposta implementada pela Alcoa alinha-se com a adoção de uma nova postura por parte das empresas que, para evitar e/ou minimizar os conflitos, procuram se aproximar das comunidades locais por meio de programas sociais e/ou ações pautadas na participação social.

Na teoria, a proposta apresentada na forma do modelo Juruti Sustentável expõe e enfrenta questões fundamentais para a promoção de desenvolvimento local que seja, de fato, endógeno. Essas questões, expressas nas quatro premissas – participação ampla e efetiva, abordagem territorial; consideração de outras iniciativas, e internalização na empresa – e articuladas nas ações de intervenção – Conjus, Indicadores e Funjus – são importantes pontos

de partida para a definição de modelos alternativos, tal qual indicado por parte dos entrevistados.

Na prática, no entanto, a implementação do modelo não correspondeu à forma como foi idealizado. Apesar de ser uma iniciativa que destoa positivamente da abordagem comum que os empreendimentos da minero-metalurgia impõem à região onde se instalam, há de se considerar a existência de racionalidades distintas (entre Alcoa e sociedade local) que evidenciam os conflitos relacionados ao conceito de desenvolvimento e à manutenção do modo de vida local.

Existem também diferentes formas de apropriação do modelo, quando da sua implementação, que variam de acordo com grupo, localidade e envolvimento prévio. O Funjus, mecanismo de financiamento de projetos, é mais conhecido pelas comunidades rurais e associações (rurais e urbanas) que possuem interesses específicos com relação ao fundo.

Os Indicadores são mais conhecidos no meio rural em decorrência do trabalho de engajamento feito pelo GVces. Essa parte do tripé de intervenção enfrenta, porém, um desafio relacionado à governança e real utilização do sistema de dados.

O Conjus é visto com desconfiança e descrédito pela maior parte dos entrevistados que, apesar de reconhecer sua importância como espaço de participação e diálogo, o identificam como uma extensão da Alcoa e, conseqüentemente, espaço para que ela exerça seu poder. O poder público local, por sua vez, não considera o Conjus um espaço legítimo de tomada de decisão.

De toda maneira, o movimento de articulação iniciado com a implementação do modelo Juruti Sustentável pode ser considerado significativo com relação à mobilização de atores locais e organização social diante do empreendimento minerador.

Faz-se necessário discernir entre o modelo tal qual proposto na teoria e seus desdobramentos quando colocado em prática. A implementação realça o padrão dominante do setor privado na busca por atenuar os conflitos de modo a garantir a reprodução de suas atividades e a expressão espacial de seu poder. Não existem indícios representativos de que a empresa internalizou os princípios e valores que norteiam o modelo.

Entretanto, de forma similar ao dilema da participação, a proposta apresentada pelo modelo Juruti Sustentável também apresenta um dilema segundo o qual, de acordo com o grau de organização da sociedade em que se insere, pode colaborar com o aumento dos conflitos e o fortalecimento de mecanismos e argumentos de oposição ao empreendimento. No caso do Juruti Sustentável, tal dicotomia se evidenciou durante as entrevistas e observações de campo.

Esse trabalho procurou dar luz a essas questões antagônicas sem, no entanto, analisá-las à exaustão. Acreditamos que a implementação do modelo Juruti Sustentável contribui para que uma série de processos relacionados ao desafio de se pensar um novo modelo de desenvolvimento.

Um próximo passo para nossa pesquisa poderá ser nos debruçar sobre algum aspecto ou processo específico, como por exemplo a postura de não-participação de Juruti Velho, ou uma análise espaço-temporal dos rumos que tais processos tomaram no médio e longo prazos.

Referências Bibliográficas

- ABREU, S. F. (1965). *Recursos minerais do Brasil* (2 ed., Vol. 1). Rio de Janeiro: IBGE.
- ACSELRAD, H. (2000). Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia. In IBASE/CUT- RJ/IPPUR-UFRJ, *Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente – o debate internacional, série Sindicalismo e Justiça Ambiental* (Vol.3, pp.7-12). Rio de Janeiro.
- ACSELRAD, H. (2004a). Conflitos ambientais – a atualidade do objeto. In H. Acselrad (Org.), *Conflitos ambientais no Brasil* (pp. 7-11). Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- ACSELRAD, H. (2004b). As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In H. Acselrad (Org.), *Conflitos ambientais no Brasil* (pp. 13-35). Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- ALCOA. (2010). *Relatório de Sustentabilidade*.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, 14(1), junho, Campinas, 43-64.
- BECKER, B. K. (2006a). A Amazônia e a política ambiental brasileira. In M. Santos, & B. K. Becker, *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial* (2a ed., pp. 25-40). Rio de Janeiro: DP&A.
- BECKER, B. K. (2006b). *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2003) *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos MP.
- BRASIL, Presidência da República. (2008). *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável na Amazônia Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- BRASIL, Departamento Nacional de Produção Mineral. (2010). *Anuário mineral brasileiro*. Brasília: Departamento de Nacional de Produção Mineral.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior. (2011). *Balança comercial brasileira: dados consolidados*. Brasília: MDIC/SECEX.
- BOBBIO, N. (1991). *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Linha Gráfica.
- CARDOSO, M. L. (1977). *Ideologia do desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra.

- CAVALCANTI, R. N. (1996). *A mineração e o desenvolvimento sustentável: casos da Companhia Vale do Rio Doce*. Tese de Doutorado. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- CLAVAL, P. (1997). A geopolítica e o desafio do desenvolvimento sustentável. In B. K. Becker, & M. Miranda, *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- COELHO, M. C., et al. (2005). Regiões do entorno de projetos de extração e transformação mineral na Amazônia oriental. *Novos Cadernos NAEA*, 8(2), 73-107.
- COELHO, M. C., MONTEIRO, M. d., & COTA, R. G. (2007). Introdução: mineração industrial em questão. In M. C. Coelho, & M. d. Monteiro, *Mineração e reestruturação espacial na Amazônia* (pp. 25-37). Belém: NAEA.
- COELHO, M. C., CUNHA, L. H., & WANDERLEY, L. J. (2010). Conflitos em áreas de mineração na Amazônia: o caso dos quilombolas e dos moradores de beiras de lagos, dos canais fluviais e de estradas em Oriximiná. In A. Zhouri, & K. Laschefski, *Desenvolvimento e conflitos ambientais* (pp. 276-300). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- COELHO, M. C. et al. (2010). Mineração de bauxita, industrialização de alumínio e territorialização na Amazônia. In A. W. Almeida, & e. al., *Capitalismo globalizado e recursos territoriais* (pp. 311-350). Rio de Janeiro: Lamparina.
- CORNWALL, A. & BROCK, K. (2005). *What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment"*. Overarching Concerns, Programme Paper Number 10, Novembro.
- COSTA, W. M. (1995). *O Estado e as políticas territoriais no Brasil* (4a ed.). São Paulo: Contexto.
- COUTINHO, C. N. (1994). *Notas sobre cidadania e modernidade*. Recuperado de: <http://www.assistentesocial.com.br/agora3/coutinho.doc>, em 25 fevereiro 2012.
- DAGNINO, E. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In D. Mato (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- DIÁRIO DO PARÁ. (2010). *Noruegueses compram Albras e Alunorte*. Recuperado de: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-88443-NORUEGUESES+COMPRAM+ALBRAS+E+ALUNORTE.html>, em: 19 fevereiro 2012.
- DIEGUES, A. C. (1992). Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. *São Paulo em Perspectiva*, 6(1 e 2).
- DURIGUETTO, M. L. (2007). *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez.

- FAINGUELERNT, M. B. (2011). *Meandros do discurso ambiental na Amazônia: uma análise crítica do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte*. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF, Pós-Graduação em Ciência Ambiental.
- FERNANDES, B. M. (2009). Sobre a tipologia de territórios. In M. A. Saquet & E. S. Sposito, *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 197-216). São Paulo: Expressão Popular: UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
- FGV (2008). *Juruti Sustentável: uma proposta de modelo para o desenvolvimento local*. São Paulo. [Versão digital disponível em: <www.alcoa.com/brazil/pt/juruti_info_page/Juruti_port.pdf>]
- FGV (2011). *Indicadores de Juruti*. São Paulo: FGV.
- FURTADO, C. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FURTADO, C. (2004). Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, 24(4), 483-486.
- GUIMARÃES, R. P. (1997). Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In B. K. Becker, & M. Miranda, *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- GUIMARÃES, R. P. (2001). A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In G. Viana, M. Silva, & N. Diniz, *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil* (pp. 43-72). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- HAESBAERT, R. (2006a). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade* (2a ed.) Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- HAESBAERT, R. (2006b). Concepções de território para entender a desterritorialização. In M. Santos et al., *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento* (2a ed., pp. 43-70). Rio de Janeiro: DP&A.
- HAESBAERT, R. (2009). Dilemas de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In M. A. Saquet & E. S. Sposito, *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 95-120). São Paulo: Expressão Popular: UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
- IBRAM [Instituto Brasileiro de Mineração]. (2010). *Informações e análise da economia mineral brasileira* (5a ed.). Recuperado de: www.ibram.org.br, em: 19 de fevereiro de 2012.
- LEROY, J. P. et al. (2004). *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?* (3a ed.). Petrópolis: Vozes.
- LOPES LEITE, J. S. (2006). Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas de participação. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), Porto Alegre, 31-64.

Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832006000100003>, em 19 fevereiro 2012.

- MARTINS, E. R. (2009). *A cidade, o urbano e a natureza: uma reflexão e um comentário*. Comunicação oral realizada em 20 de outubro de 2009, Instituto de Estudos Avançados da USP, São Paulo.
- MELLO, N. A. (2006). *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL & MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO PARÁ. (2005). *Ação Civil Pública com pedido de liminar: licenciamento ambiental Projeto Juruti/Alcoa*. Santarém: MPF & MPE.
- MONTEIRO, M. A. (2005). Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*, 19(53), 187-207.
- MONTEIRO, M. A., & MONTEIRO, E. F. (2007). Amazônia: os (des)caminhos da cadeia produtiva do Alumínio. *Novos Cadernos NAEA*, 10(2), 87-102.
- O ESTADO DE S. PAULO. (2010). *Vale vende participações em alumínio e bauxita para a Norsk Hydro*. Recuperado de: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/neg%C3%B3cios,vale-vende-participacoes-em-aluminio-e-bauxita-para-a-norsk-hydro,16217,0.htm>>, em 19 fevereiro 2012.
- OLIVEIRA, A. U. (1989). *Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos*. Campinas: Papirus.
- PEREIRA, E. A. A. (2007). *A empresa e o lugar na globalização: a “responsabilidade social empresarial” no território brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PINTO, L. F. (2012). *A realidade e a fantasia*. Artigo digital de 12/01/2012; recuperado de: <http://br.noticias.yahoo.com/blogs/cartas-amazonia/realidade-e-fantasia-215228933.html>, em 27 de maio de 2012.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. (2001). *Amazônia, amazônias*. São Paulo: Contexto.
- RAHNEMA, M. (2010). Participation. In W. Sachs, *The development dictionary* (2a ed., pp. 127-144). Londres/Nova Iorque: Zed Books.
- RAFFESTIN, C. (1980). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- RANCIÈRE, J. (2010). *Dissensus: on politics and aesthetics*. Londres/Nova Iorque: Continuum Books. Kindle Edition.
- RIBEIRO, D. (1995). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil* (2a ed.). São Paulo: Cia. das Letras.

- SABOURIN, E. & TEIXEIRA, O. A. (2002). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, territórios e experiências*. Brasília: EMBRAPA Informação tecnológica.
- SANTOS, M. (2006). O dinheiro e o território. In M. Santos et al., *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento* (2a ed., pp. 13-22). Rio de Janeiro: DP&A.
- SILVA, M. G. (2010). *Questão ambiental e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Cortez.
- SOUZA, A. B. S. (2008). *A territorialidade do Banco do Brasil na “era das telecomunicações”*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SOUZA, M. L. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In Castro, I. E. et al., *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOUZA, M. L. (2009). “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In M. A. Saquet & E. S. Sposito, *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 57-72). São Paulo: Expressão Popular/UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
- STENNER, C. (2005). *Organização e participação social na Amazônia: uma contribuição ao tema*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG.
- VALVERDE, O. (1989). *Grande Carajás: planejamento da destruição*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- VEIGA, J. E. (2007). *A emergência socioambiental*. São Paulo: SENAC.
- VEIGA, J. E. (2008). *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI* (3a ed.). Rio de Janeiro: Garamond.
- WANDERLEY, L. J. M. (2008). *Conflitos e movimentos sociais populares em área de mineração na Amazônia Brasileira*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG.
- WOOD, E. (2011). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo.
- ZHOURI, A. & LASCHEFSKI, K. (2010). Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In A. Zhouri & K. Laschefski (Orgs.), *Desenvolvimento e conflitos ambientais* (pp.11-31). Belo Horizonte: Editora UFMG.

Créditos

Foto 1 – Maria Rita Manzano Borba

Foto 2 – Tomás Kavakama

Foto 3 – Maria Rita Manzano Borba

Foto 4 – Maria Rita Manzano Borba

Foto 5 – James Van Alstine

Foto 6 – Tomás Kavakama

Foto 7 – James Van Alstine

Foto 8 – Maria Rita Manzano Borba

Foto 9 – Maria Rita Manzano Borba

Foto 10 – James Van Alstine

Foto 11 – James Van Alstine

Foto 12 – James Van Alstine

Foto 13 – Tomás Kavakama

Foto 14 – Tomás Kavakama

Mapa 2 – Sandro Valeriano

Anexos

Anexo I – Protocolo de entrevistas de campo¹⁰⁸

Hora de início:

Introdução

Olá, meu nome é XXX e trabalho com XXX. Esse (a) é XXX e trabalha com XXX.

Estamos estudando a relação entre comunidades e empresas mineradoras – no caso de Juruti, a Alcoa. Obrigada por concordar em nos encontrar e nos falar sobre suas opiniões.

O foco da nossa pesquisa é a sua experiência em relação às interações entre a sua comunidade (associação, organização) e a empresa. Gostaríamos de saber sobre a sua experiência e opinião com relação a isso.

Não identificaremos o nome das pessoas com as quais conversamos, apenas colocaremos o nome da comunidade (associação, organização) que você representa, junto com a lista de todas as outras com as quais conversamos. Você concorda com isso? Antes de iniciarmos, você tem alguma pergunta ou dúvida sobre nosso estudo?

Tópicos gerais (pesquisa geral):

1. Você poderia dizer algo sobre a sua interação com a empresa, caso exista alguma interação? Você já teve alguma interação direta com a empresa? Você poderia descrever essa experiência?

2. Benefícios (enquanto indivíduo ou enquanto comunidade) – você saberia nos contar/falar sobre algum benefício que a chegada da empresa mineradora possibilitou?

3. Pela sua experiência, existe algo negativo ou que atrapalhe que as comunidades tenham mais benefícios oriundos da exploração mineral?

4. Se você fosse o presidente e pudesse fazer qualquer coisa, o que você faria para mudar as atuais circunstâncias relacionadas à exploração mineral, para fazer com que os benefícios das comunidades possam ser maximizados?

¹⁰⁸ Traduzido e adaptado por Maria Rita Manzano Borba, a partir do documento fornecido pelo Prof. James Van Alstine.

5. Desses pontos citados acima, existe algo que não podemos deixar de fora do nosso relatório, de jeito nenhum?

6. Há algo que você gostaria de adicionar?

Tópicos específicos (pesquisa Maria Rita):

[perguntas abertas, explorar de acordo com resposta]

1. Você conhece ou já ouviu falar no modelo Juruti Sustentável?
2. Você conhece ou já ouviu falar no Funjus?
3. Você conhece ou já ouviu falar nos Indicadores de Juruti?
4. Você conhece ou já ouviu falar no Conjus?

Após a entrevista: Horário de finalização.....

Observações sobre o local da entrevista:

Observações gerais:

Anexo II – EIA/RIMA Figura1.1/01

Implantação geral – mina, porto e ferrovia (página seguinte).

Anexo III – Resultados dos grupos de validação, tal qual validados no *fipchart*

Poder público local	Juruti Sustentável (geral)	Funjus	Indicadores	Conjuns
	<ul style="list-style-type: none"> * a ideia é boa, mas não funciona * nunca ouviu falar do JS, apenas dos Indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> * as associações não estão preparadas para trabalhar com o modelo de fundo * não é fácil ter acesso a financiamento (há dificuldade em formalizar as associações, o Funjus pede muitos documentos) * ainda há muitos projetos individualistas * é importante procurar por outras fontes de financiamento para o Fundo (que não só a Alcoa) 	<ul style="list-style-type: none"> * há um problema de governança futura – será mais trabalho para o poder público local? * ferramenta muito importante para a gestão pública local * ajuda na discussão e formulação de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> * é lindo na teoria, mas não funciona na prática * os participantes não têm as mesmas prioridades * só discute, não age * está muito ligado à Alcoa * no começo tinha muito individualismo * é um bom modelo para promover a interação entre diferentes setores * o poder público local não participa com tomadores de decisão * foi construído de cima pra baixo, sem discussão prévia com a sociedade, por isso é fraco * a participação da sociedade civil é fraca * no começo havia muita agressividade com o poder público local, atualmente está melhor * é um processo
Associações e sociedade civil	[nada consta]	<ul style="list-style-type: none"> * é um parecido importante contribui com a organização da sociedade civil * o objetivo não estava claro para algumas pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> * linguagem fácil de entender * muito útil nas escolas * muito útil para auxiliar as instituições a organizar suas informações 	<ul style="list-style-type: none"> * é muito positivo * deveria ser mais ativo * só discute e não age * no início o objetivo não estava claro * falta de confiança

Associações e sociedade civil (cont.)					
		* não é fácil ter acesso a financiamento (há dificuldade em formalizar as associações, o Funjus pede muitos documentos)	* superou as expectativas deveria ter sido feito antes da instalação da mina	* beneficia apenas a Alcoa e o poder público local * no início era a favor da Alcoa * deveria levar mais a sério as demandas das instituições da sociedade civil * é a parte mais difícil do tripé	
Alcoa	<p>* o projeto como um todo é difícil de entender – novos empregados e o governo local têm dificuldade de ver os três eixos trabalhando conjuntamente</p> <p>* é difícil estabelecer uma agenda consistente com um para o desenvolvimento local sustentável, entre empresas, governo local e sociedade civil</p> <p>* em 2011 houve esforços consideráveis para que o tripé trabalhasse de forma articulada</p> <p>* esse "novo movimento" traz a população para o processo de tomada de decisão</p> <p>* é importante deixar claro que a Alcoa não substitui o poder público local</p>	<p>* os Indicadores mostraram em quais áreas os projetos do Fundo poderiam focar, porém no primeiro edital isso não foi considerado</p> <p>* na primeira fase os projetos focaram melhorar a renda</p> <p>* está indo muito bem</p> <p>* problema é que não é um <i>endowment fund</i></p>	<p>* as comunidades foram bem envolvidas, ótimo trabalho da FGV</p> <p>* é um desafio fazer com que as pessoas entendam que a ferramenta é para elas, e que entendam como usá-la</p> <p>* a ferramenta deve ser apropriada pelo poder público local</p> <p>* é uma ferramenta muito útil</p>	<p>* no início o Funjus funcionou muito melhor que o Conjus (início de 2009)</p> <p>* ainda estamos num processo de estudar e tentar entender qual o papel do conselho</p> <p>* é um processo que está indo muito bem, as pessoas estão mais maduras, mas ainda há muito a ser feito</p> <p>* o maior desafio é obter o reconhecimento do poder público local, enquanto um importante fórum de discussão</p> <p>* falta participação estratégica por parte do poder público local</p>	
Comércio e mídia locais	<p>* é muito bom, mas funciona apenas no papel</p> <p>* os três eixos deveriam trabalhar conjuntamente, mas isso não acontece</p> <p>* nunca ouviu falar do Jurui Sustentável</p> <p>* nunca ouviu falar do Funjus e do Conjus</p>	[nada consta]	[nada consta]	<p>* já ouviu falar do Conjus, mas nunca participou</p> <p>* já ouviu falar do Conjus por meio do jornalzinho</p> <p>* poderia desempenhar um papel importante na prestação de contas</p> <p>* foi construído de cima pra baixo</p>	
Comércio e mídia	* nunca ouviu falar do Funjus			* o poder público local não foi	

locais (cont.)	e dos Indicadores * já ouviu falar do Juruí Sustentável, mas não sabe bem o que é			envolvido desde o início e isso foi um grande erro * as negociações entre sociedade civil, Alcoa e poder público local deveriam ser feitas no Conjus, mas Alcoa e poder público local negociam fora
Comunidades rurais 1 [São Benedito e Castanhal]	* já ouviu falar, por meio do jornalzinho distribuído na comunidade * o jornalzinho é cheio de mentiras * já ouviu falar, mas não sabe bem o que é * falta informação para entender o que é	* nunca ouviu falar * teve um projeto aceito * não alcançou as expectativas por falta de comunicação e esclarecimento * não atingiu seu objetivo porque há muita burocracia	* tem dúvidas, pois foi financiado pela Alcoa * utiliza o livro na escola * trouxe livros para a comunidade * participou do processo de construção * nunca ouviu falar	* participou de apenas uma reunião * já ouviu falar * a região não tem representante [Castanhal] * gostaria de ser alguém importante para participar * o Conjus deveria ir até as comunidades para explicar o que é e convidar representantes comunitários a participar
Comunidades rurais 2 [Batata e São Raimundo do Mentaí]	* já ouviu falar * nunca ouviu falar do Funjus e dos Indicadores	* nunca interagiu com o fundo * nunca ouviu falar	* nunca ouviu falar * participou diretamente auxiliando na coleta de indicadores de saúde * participou do processo (oficina comunitária, consulta pública, lançamento do livro)	* em 2007/2008 teve uma grande reunião chamada de Conjus. Essa foi a única vez que participou; assistiu outras 2 ou 3 vezes mas a linguagem era muito difícil de entender. Desde então, não participou mais
Comunidades rurais 3 [São Pedro]	[nada consta]	* é a mesma coisa que Funbio? * oportunidade de benefício para as comunidades rurais	* conhece e participou de algumas reuniões * fala sobre isso no Conjus	* conhece – o Conjus é um espaço onde muitas organizações trabalham juntas, para discutir e construir projetos para o desenvolvimento da cidade
Comunidades rurais 3				* não participa mais, pois está

[São Pedro] (cont.)			fazendo trabalhos na comunidade [e as reuniões são na cidade] * o conselho nunca levou a sério as necessidades das comunidades, por isso encaminhava projetos diretamente ao Funjus * não sabe como funciona, falta esclarecimento
------------------------	--	--	--